



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

DENYS DA CUNHA SILVA

**EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE
CACHOEIRA DO PIRIÁ E PARAUAPEBAS/PA: POSSIBILIDADES E
LIMITES DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

**BELÉM – PARÁ
2021**

DENYS DA CUNHA SILVA

**EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE
CACHOEIRA DO PIRIÁ E PARAUAPEBAS/PA: POSSIBILIDADES E
LIMITES DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Dissertação submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Mestre em Educação junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal do Pará. Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Professora Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

**BELÉM – PARÁ
2021**

**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)**

S586e SILVA, Denys da Cunha.
EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB NOS
MUNICÍPIOS DE CACHOEIRA DO PIRIÁ E
PARAUAPEBAS/PA : POSSIBILIDADES E LIMITES DO
REGIME DE COLABORAÇÃO / Denys da Cunha SILVA. —
2022.
194 f. : il.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em
Educação, Belém, 2022.

1. Fundeb. 2. Financiamento de Educação. 3. Federalismo.
4. Regime de Colaboração. I. Título.

CDD 379.1120981

DENYS DA CUNHA SILVA

**EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE
CACHOEIRA DO PIRIÁ E PARAUAPEBAS/PA: POSSIBILIDADES E
LIMITES DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Dissertação submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Mestre em Educação junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal do Pará. Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Professora Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

Aprovado em 17 / 12 / 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez (Orientadora)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães (Avaliador Interno)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim (Avaliador Interno - Suplente)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz (Avaliadora Externa)
Universidade Federal do Piauí – UFPI

Prof.^a Dr.^a Marilda de Oliveira Costa – (Avaliadora Externa - Suplente)
Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT

Dedico este trabalho a todos e todas que lutam, de dia e de noite, direta e indiretamente pela educação pública e gratuita, pelos valores da igualdade, fraternidade e pelo respeito às diferenças em todos os sentidos. Dedico ainda aos cidadãos deste país que contribuem por meio de seus impostos e ajudam a manter as Universidades Públicas.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Deuzarina Silva e Raimundo Patrício Malcher.

A meus avós Maria Francisca e José (*in memorian*)

À minha querida Orientadora Professora Doutora Dalva Gutierres.

Às Prof.^a Dr.^a. Rosi Giordano, Rosana Gemaque e Vera Jacob

Às primas Ana Paula Antunes e Jaqueline Reis

Às minhas tias Adjanete Oliveira e Filomena de Medeiros

Ao compadre David Oliveira e a comadre Helen Batista

Às minhas amigas Barbara Paes, Débora

Aos valiosos membros do Geppoge e Gefin

Aos colegas do PPGED, da turma de 2019

Às amigas Márcia Ferreira, Pania Pires, Cristiane Botelho

À amiga e técnica pedagógica Danielle Mendes

Às graduandas Bruna Leticia e Thalia Barbosa

Ao CNPq pelo financiamento da pesquisa.

Às professoras e professores, formandos e formados pelo UFPA, que dedicam a fazer o trabalho educativo nos diferentes territórios do estado do Pará e demais regiões.

“A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a utopia?
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.

Eduardo Galeano (1994)

RESUMO

O estudo trata sobre o efeito redistributivo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb nos municípios paraenses de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas com o objetivo de analisar as possibilidades e limites do efeito redistributivo na implementação do regime de colaboração nesses dois municípios de perfis econômicos díspares. Como metodologia adotou-se a pesquisa documental, tendo como fontes a legislação nacional, principalmente, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a Lei nº 9.424 de 24 de dezembro junho de 1996, Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006 e a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 bem como as Leis municipais. As informações sobre os indicadores geográficos, socioeconômicos e educacionais foram coletadas nos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa – FAPESPA e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Os dados sobre os recursos financeiros foram capturados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) especialmente os constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE de 2010 a 2019. O mecanismo redistributivo de recursos do Fundeb consiste na retenção de 20% de determinados impostos e formação de um Fundo para posterior redistribuição aos municípios no âmbito de cada estado com base no número de matrículas da Educação Básica. Caso o resultado dessa divisão não alcance o valor aluno-ano mínimo definido nacionalmente, a União faz a complementação. O efeito redistributivo do Fundeb visa, entre outros objetivos, diminuir as desigualdades entre os entes federados no que tange à capacidade de financiar a educação e promover o regime de colaboração. Em Cachoeira do Piriá o mecanismo redistributivo do Fundeb se mostrou benéfico e permitiu acréscimos de recursos superiores a 70% oriundos de outros entes federados; no município de Parauapebas o efeito redistributivo lhe possibilitou contribuir com outros municípios, cujas perdas foram compensadas pela complementação da União. O limite de financiamento da educação propiciado pelo mecanismo redistributivo do Fundeb relaciona-se não apenas à capacidade de arrecadação de impostos dos entes federados, mas à própria política de definição do valor mínimo nacional que tem sido sistematicamente abaixo do custo aluno qualidade, fazendo com que a União se isente de complementação à maior parte dos Estados brasileiros, dificultando o regime de colaboração.

Palavras-chave: Fundeb; financiamento de educação; Federalismo; Regime de Colaboração.

ABSTRACT

The study deals with the redistributive effect of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorisation of Education Professionals - Fundeb in the municipalities of Cachoeira do Piriá and Parauapebas in Pará, with the objective of analyzing the possibilities and limits of the redistributive effect in the implementation of the regime of collaboration in these two municipalities with different economic profiles. As a methodology, documental research was adopted, having national legislation as sources, mainly Constitutional Amendment nº 14, of September 12, 1996, Law No. 9,424 of December 24, June 1996, Constitutional Amendment No. of December 2006 and Law nº 11.494 of June 20, 2007 as well as municipal laws. Information on geographic, socioeconomic and educational indicators was collected from the websites of the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE, the Pará Amazon Foundation for Research Support– FAPESPA and the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira – INEP. Data on financial resources were captured from the Public Budget Information System (SIOPE), especially those contained in the Summary Report on Budget Execution (RREO) and on the website of the National Education Development Fund – FNDE from 2010 to 2019. Fundeb's resource redistribution mechanism consists of withholding 20% of certain taxes and forming a Fund for later redistribution to municipalities within each state based on the number of enrollments in Basic Education. If the result of this division does not reach the minimum student-year value defined nationally, the Union makes the complementation. The redistributive effect of Fundeb aims, among other objectives, to reduce inequalities between federated entities in terms of the ability to finance education and promote the collaboration regime. In Cachoeira do Piriá, Fundeb's redistributive mechanism proved to be beneficial and allowed for additions of more than 70% of resources from other federated entities; in the municipality of Parauapebas, the redistributive effect allowed it to contribute with other municipalities, whose losses were compensated by the complementation of the Union. The education financing limit provided by Fundeb's redistributive mechanism is related not only to the tax collection capacity of the federated entities, but also to the policy of defining the national minimum value, which has been systematically below the student-quality cost, causing the Union exempts itself from complementing most Brazilian States, making the collaboration regime difficult.

Key words: Fundeb; education financing; Federalism; Collaboration Regime.

LISTA DE SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
COMEPA	Conselho Municipal de Educação de Parauapebas
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
Fapespa	Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fies	Programa de Financiamento Estudantil
FINBRA	Finanças do Brasil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUMEP	Fundação de Educação do Município de Parauapebas
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Gefin	Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
Geppoge	Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços
IES	Instituição de Educação Superior
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

IGF	Imposto sobre grandes fortunas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios)
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MHD	Materialismo Histórico-dialético
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações não governamentais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEE	Plano Estadual de Educação
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
Seduc	Secretaria Estadual de Educação

SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UFPA	Universidade Federal do Pará

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ministério da Educação: Despesas por Subfunção (R\$ milhão)	51
Tabela 2 – Proposições sobre o Financiamento da Educação apresentadas por categoria – 55ª legislatura.....	53
Tabela 3 – Alíquota da vinculação de impostos para educação no Brasil de 1934 a 1988	59
Tabela 4 – Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo idade e sexo – 2007	88
Tabela 5 – Estados que receberam ou não complementação da União, de 2007 a 2019	96
Tabela 6 – BRASIL: histórico das ponderações do Fundeb, de 2010 a 2019	107
Tabela 7 – Cachoeira do Piriá: população, <i>ranking</i> do PIB e do PIB <i>per capita</i> de 2010 a 2019	115
Tabela 8 – Cachoeira do Piriá: Receitas totais e Receitas e % de impostos próprios – 2010 a 2019	117
Tabela 9 – Cachoeira do Piriá: Receitas de impostos próprios por fonte, de 2010 a 2019	118
Tabela 10 – Cachoeira do Piriá: IDHM em relação ao Brasil e ao Pará - 2010.....	118
Tabela 11 – Cachoeira do Piriá: matrícula da Educação Básica por localização e Dependência Administrativa, de 2010 a 2019.....	120
Tabela 12 – Cachoeira do Piriá: Matrículas na Educação Básica por Etapa de 2010 a 2019	121
Tabela 13 – Cachoeira do Piriá: Matrículas em EJA e Educação Especial de 2010-2019.....	122
Tabela 14 – Cachoeira do Piriá: Número de estabelecimentos, por Etapa, da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019.....	122
Tabela 15 – Cachoeira do Piriá: IDEB da rede municipal de ensino, de 2007 a 2019.....	123
Tabela 16 – Cachoeira do Piriá: relações entre economia municipal e o financiamento da educação, de 2010 a 2019	125
Tabela 17 – Cachoeira do Piriá: Receitas de Programas do FNDE de 2007 a 2019.....	127
Tabela 18 – Cachoeira do Piriá: Receitas de Programas Especiais de 2007 a 2019	129
Tabela 19 – Cachoeira do Piriá: Receitas da Educação de 2010 a 2019	129
Tabela 20 – Cachoeira do Piriá: dinâmica redistributiva do Fundeb de 2010 a 2019.....	131
Tabela 21 – Cachoeira do Piriá: dinâmica de composição do Fundeb de 2010 a 2019	132
Tabela 22 – Cachoeira do Piriá: Percentuais que expressam a dinâmica de participação dos entes federados na Composição do Fundeb de 2010 a 2019	133
Tabela 23 – Cachoeira do Piriá: Aplicação do Fundeb em remuneração docente e % em relação à despesa corrente de 2010 a 2019	134

Tabela 24 – Parauapebas: população, <i>ranking</i> PIB e PIB <i>per capita</i> de 2010 a 2019	137
Tabela 25 – Parauapebas: Receitas totais, Receitas e % de impostos próprios – 2010 a 2019	139
Tabela 26 – Parauapebas: Receitas de impostos próprios por fonte, de 2010 a 2019	139
Tabela 27 – Parauapebas: IDHM em relação ao Brasil e ao Pará - 2010.....	140
Tabela 28 – Parauapebas: número de matrícula da Educação Básica, de 2010 a 2019.....	145
Tabela 29 – Parauapebas: Matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019	145
Tabela 30 – Parauapebas: Matrículas em EJA e Educação Especial de 2010-2019	146
Tabela 31 – Parauapebas: Número de estabelecimentos, por Etapa, da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019.....	147
Tabela 32 – Parauapebas: IDEB da rede municipal de ensino, de 2007 a 2019	147
Tabela 33 – Parauapebas: relações entre economia municipal e o financiamento da educação, de 2010 a 2019.....	149
Tabela 34 – Parauapebas: Receitas dos programas do FNDE, de 2010 a 2019	150
Tabela 35 – Parauapebas: Receitas de Programas Especiais de 2010 a 2019	151
Tabela 36 – Parauapebas: Receitas da Educação de 2010 a 2019.....	152
Tabela 37 – Parauapebas: Aplicação do Fundeb em remuneração docente e % em relação à despesa corrente de 2010 a 2019	152
Tabela 38 – Parauapebas: dinâmica redistributiva do Fundeb de 2010 a 2019.....	154
Tabela 39 – Parauapebas: dinâmica de composição do Fundeb de 2010 a 2019	155
Tabela 40 – Parauapebas: Percentuais que expressam a dinâmica de participação dos entes federados na Composição do Fundeb de 2010 a 2019	156
Tabela 41 – Arrecadação das receitas municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas - PA, de 2010 a 2019 (UNIDADE: R\$ 1,00).....	158
Tabela 42 – Cachoeira do Piriá e Parauapebas: diferenças percentuais, de 2010 a 2019	160

LISTA DE GRÁFICOS EQUADROS

Gráfico 1 – Orçamento Federal brasileiro de 2019	36
Quadro 1 – Capes: Teses e Dissertações sobre Fundeb e Regime de Colaboração de 2007 a 2019	28
Quadro 2 – Escala de implantação financeira do Fundeb	90
Quadro 3 – Distribuição dos recursos do Fundeb segundo a origem das matrículas por área de competência	92

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO.....	33
1.1 Os desafios de financiar a educação básica no modo de produção capitalista.....	33
1.2 A disputa do fundo público e o financiamento de políticas sociais no capitalismo .	47
1.3 Financiamento da educação: breve desenvolvimento histórico.....	54
1.4 Federalismo e as políticas públicas educacionais no Brasil.....	62
2. A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ÂMBITO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	77
2.1 Política de fundos para educação no Brasil: historicidade.....	77
2.2 Fundeb e seus efeitos na escolarização	87
2.3 O Fundeb e a redistribuição de recursos para a Educação Básica: regime de colaboração?	89
2.4 Recursos em disputa: o elo entre educação, federalismo fiscal e relações intergovernamentais	100
3. EFEITO REDISTRIBUTIVO DE RECURSOS DO FUNDEB EM CACHOEIRA DO PIRIÁ E PARAUAPEBAS/PA	114
3.1 O Município de Cachoeira do Piriá	114
a) Aspectos históricos, socioeconômicos e políticos.....	114
b) Aspectos Educacionais de Cachoeira do Piriá	119
c) Financiamento da Educação em Cachoeira do Piriá	124
d) Efeito redistributivo do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá	130
3.2 O Município de Parauapebas	135
a) Aspectos históricos, socioeconômicos e políticos	135
b) Aspectos Educacionais de Parauapebas	141
c) Financiamento da Educação em Parauapebas.....	148
d) Efeito redistributivo do Fundeb no município de Parauapebas	153
3.3 Efeito redistributivo do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá e no município de Parauapebas: possibilidades e limites do regime de colaboração.....	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
REFERÊNCIAS	172
APÊNDICE A – Documentos legislativos sobre Política de Fundos.....	187

APÊNDICE B – Capes: dissertações sobre o Fundeb e o Regime de Colaboração de 2007* a 2019.....	188
APÊNDICE C – Capes: teses sobre o Fundeb e o Regime de Colaboração de 2007 a 2019	189
APÊNDICE D – PPGED: dissertações sobre o financiamento da educação produzidas de 2007 a 2019	190
ANEXO A – Ensino Fundamental – Taxa de matrícula líquida no Ensino Fundamental (em %) – Brasil: 1995-2007.....	191
ANEXO B – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 2007	192

INTRODUÇÃO

A aproximação com o estudo de temáticas relacionadas às políticas educacionais e ao financiamento da educação está associada à minha atuação como técnico em informática do Programa Nacional de Acesso ao Emprego e Renda-PRONATEC, em 2012, realizado na Escola Juscelino de Oliveira Kubitschek, onde pude assessorar a equipe pedagógica da escola e, esporadicamente, auxiliar técnicos educacionais da Secretaria Estadual de Educação – Seduc-PA e, assim, entrei em contato com as políticas de financiamento da educação profissional, por meio de programas do governo federal.

A escolha do objeto de estudo tem relação com acontecimentos que remontam à minha entrada na Universidade Federal do Pará – UFPA, em 2014, para cursar a Licenciatura em Pedagogia, quando no segundo semestre do ano 2017 passei a participar do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Financiamento da Educação – Gefin¹, onde atuei como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Pesquisa – PIBIC, por meio do qual desenvolvi o plano de trabalho intitulado: “A composição da remuneração dos profissionais de magistério da educação básica das redes municipais de Altamira, Barcarena, Castanhal e Cameté no contexto do PSPN”². Esse estudo, além de ter me possibilitado maior aproximação com as problemáticas múltiplas que envolvem o financiamento da educação, em especial os aspectos financeiros associados à remuneração docente, me proporcionou suporte para a construção do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC³, por meio do qual pude verificar a dinâmica de repartição de recursos da educação entre os entes federados.

Desta forma, em 2018, participei do processo seletivo para o Mestrado em Educação realizado pelo Programa de Pós-graduação em Educação – PPGED/UFPA, no qual fui aprovado. Em função do projeto que vinha sendo desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional – Geppoge⁴, passei a desenvolver estudos sobre o Fundeb e seus efeitos redistributivos nos municípios do Pará, tema que me instigou a redefinir o

¹ O Gefin é coordenado pela Professora Dr.^a Rosana Gemaque.

² O Plano de Trabalho foi iniciado em agosto de 2017 e concluído em julho de 2018. O estudo vinculava-se à pesquisa: “Planos de Carreira de Professores da Educação Básica no Estado do Pará e em Municípios Paraenses após o FUNDEB e o PSPN: Configurações, tendências e perspectivas”, coordenado pela professora Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

³ O Trabalho intitulava-se “Remuneração dos profissionais do magistério da educação básica das redes municipais de Altamira, Barcarena, Cameté e Castanhal como aspecto da valorização no contexto do PSPN” e constitui-se um aprofundamento do tema desenvolvido na iniciação científica.

⁴ O Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional – Geppoge foi criado em 2018 e é coordenado pela professora Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

objeto do projeto com o qual ingressei, inicialmente, no mestrado⁵, resultando na presente Dissertação intitulada: “Efeito Redistributivo do Fundeb nos Municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas/PA: possibilidades e limites do regime de colaboração”.

O financiamento da educação por meio da política de Fundos tem estreita relação com as assimetrias regionais típicas da forma de organização de Estado federalista adotado pelo Brasil, visto que o federalismo brasileiro⁶ comporta “uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9) e isso tende a dificultar o provimento da educação.

Com o fim de diminuir tais disparidades financeiras entre os diferentes níveis de governo, o § 4º do art. 211 da CF/88, com redação modificada pela E.C nº 59/2009, define que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). Nesta perspectiva, partimos do pressuposto de que os Fundos públicos para a educação desempenham um papel estratégico como possibilidade de concretização do regime de colaboração, pois supõem “uma transferência significativa de recursos públicos entre as regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais”, no âmbito de cada estado (AFFONSO, 1995, p. 58).

O regime de colaboração “integra o denominado federalismo de cooperação que tem por finalidade a divisão de poderes de modo equilibrado entre a União e os Estados, com a fixação de vínculos para o trabalho em comum” (LUDWING *et al.*, 2013, p. 10). Portanto, o regime de colaboração, no que concerne à educação implica em “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (CAMINI, 2010, p. 06).

No entanto, no Brasil “enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por meio de Lei complementar, a colaboração entre União, Estados e Municípios terá dificuldades para ser efetivada” (FERNANDES, 2013, p. 19). De acordo com os Art. 23, inciso V, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionarem “os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa

⁵ O projeto inicial tratava sobre “O Fundeb e suas implicações para carreira e remuneração docente nas redes municipais de ensino da Região de Integração Tapajós – Pa de 2007 a 2017”.

⁶ De acordo com a Constituição brasileira, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (BRASIL, 1988, Art. 18).

e à inovação”, cabendo-lhes, conforme o Art. 211, organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988). Trata-se de mais um desafio à sociedade brasileira, pois somente a existência da legislação não garante sua execução. Ainda assim, a perspectiva do regime de colaboração, mediante a política de Fundos, iniciada com o Fundef “permite a repartição de obrigações e responsabilidades no cumprimento de um dever legal do Estado para com a população” (OLIVEIRA, 2009, p. 52), de modo que se possa cobrar sua efetiva execução, mesmo diante de interesses difusos.

Concordamos, portanto, que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)⁷ e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁸ se deu na perspectiva de, dentre outros objetivos, diminuir as desigualdades regionais no que se refere, por exemplo, a equalização do valor aluno anual. Isto porque o desenho redistributivo do Fundeb prevê a repartição de seus recursos entre “o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial” (BRASIL, 2007) e no art. 4º prevê que os estados que não conseguirem alcançar o valor aluno-ano mínimo definido pelo governo federal recebem complementação da União (BRASIL, 2007). Mas seria esse mecanismo suficiente para viabilizar o regime de colaboração de forma equitativa entre todos os entes federados?

Os Fundos, Fundef e Fundeb, para a educação foram criados como instrumentos de distribuição de parte dos recursos de impostos vinculados à Manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), com vistas à promoção da equidade, do regime de colaboração (MARTINS, 2009) e da valorização do professor. O Fundeb se constitui financeiramente, da retenção de 20% da receita de impostos próprios de estados e municípios, o que representa uma parte significativa do percentual de 25% determinado pela Constituição federal de 1988, e envolve também a complementação da União, quando o ente federado não alcança o valor aluno nacional⁹ (EDNIR; BASSI, 2009). Os Fundos têm se caracterizado como de natureza contábil e restritos ao âmbito de cada estado.

A equidade no financiamento da educação “pressupõe a justiça no processo de distribuição dos recursos entre os entes federados subnacionais, assim como a ética e a

⁷ O FUNDEF foi instituído pela E.C. nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97 sendo implementado nacionalmente a partir de 1998.

⁸ O Fundeb foi criado por meio da E.C. nº 53 de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

⁹ Consultar tabela 6.

solidariedade nas relações entre estes e a esfera da União” (MARTINS, 2009, p. 27). Segundo Duarte (2017, p. 31) a equidade é um conceito aristotélico, o qual exerce duas funções: atua como “corretivo das consequências injustas das normas jurídicas, individualizando a justiça contra **Legem**” ou “como processo hermenêutico no preenchimento das lacunas da lei”. Contudo, Rizzotto e Bortoloto (2011) sinalizam a vinculação do termo à prática e à ideologia liberal, que se complementa ao ideal de Estado mínimo, também de cunho liberal, de modo que o termo, por vezes, é citado de forma positiva, quando analisado superficialmente.

A equidade se fundamenta na correção da “diferença significativa de gasto por aluno, [...] e na fixação de um valor mínimo nacional cujo atendimento é garantido com a complementação da União” (MARTINS, 2009, p. 29). A União, por sua vez, é o ente com capacidade concreta de interferir nas assimetrias e diminuir as desigualdades entre estados e municípios, pois é o ente federado que possui maior volume de arrecadação de impostos (EDINIR; BASSI, 2009) e possui função supletiva. De fato, o volume de recursos arrecadados (receitas correntes e de capital), no ano de 2008, por exemplo, se concentrou na União, pois conforme Bremaeker (2010), naquele ano, após a repartição dos recursos entre os entes federativos, coube à União quase 65% dos recursos, como afirma:

O somatório das receitas correntes e de capital disponíveis para cada um dos entes federados, a chamada repartição federativa de recursos, faz com que de um total de R\$ 1,897 trilhão em 2008, R\$ 1,216 trilhão estejam com a União (64,08%), R\$ 417 bilhões com os estados (21,97%) e apenas R\$ 264 bilhões com os municípios (13,95%) (BREMAEKER, 2010, p. 52).

Isso demonstra maior capacidade da União em termos financeiros, o que lhe possibilita aumentar os investimentos nos estados e municípios, por meio de sua função supletiva. Para Martins (2009), a função supletiva da União “é expressão concreta do regime de colaboração e um meio para buscar a equidade: os governos centrais são agentes estratégicos nos processos de redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais” (MARTINS, 2009, p. 30). Em educação, uma das formas de isso acontecer é por meio da complementação da União ao Fundeb.

Em síntese, a política de Fundos ancora-se na ideia de fomentar o regime de colaboração e a equidade de distribuição de recursos entre os entes federados, na perspectiva de diminuir as desigualdades regionais. O estado do Pará, por ser um estado cujo valor aluno-ano tem ficado sempre abaixo do valor aluno-ano mínimo nacional, estabelecido pelo governo federal, é um dos que recebem complementação da União, desde a vigência

antecipada do Fundef, em 1997¹⁰, até o término da primeira versão do Fundeb, que durou de 2007 a 2020. Mas estaria a União, de fato, exercendo esse efeito redistributivo de forma equitativa entre os demais estados e municípios brasileiros?

Tendo em vista esse cenário, com o estudo, pretende-se responder à seguinte questão: Quais as possibilidades e limites do regime de colaboração, propiciado pelo efeito redistributivo do Fundeb, nos municípios paraenses de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas? Por conseguinte, o presente trabalho tem como **objetivo geral** analisar o efeito redistributivo do Fundeb e suas possibilidades e limites, na implementação do regime de colaboração, nos municípios paraenses de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas. E como **objetivos específicos**: analisar a política de financiamento da educação, no contexto do capitalismo; analisar a política de Fundos e seu desenho redistributivo, no contexto do federalismo cooperativo brasileiro e analisar o efeito redistributivo do Fundeb, nos municípios paraenses de Parauapebas e Cachoeira do Piriá.

Os critérios de escolha desses dois municípios estão associados ao potencial econômico e à quantidade populacional de cada um deles. Embora a economia de um país ou cidade por si só não expresse, necessariamente, importantes fatores, como distribuição de renda, qualidade de vida, melhor qualidade de educação e saúde, se configura como um indicador econômico importante da capacidade de arrecadação de impostos que tem incidência sobre o financiamento da educação e na composição do Fundeb.

O número de matrículas na educação básica, fator que define os recursos do Fundeb também está associado à quantidade da população. Assim, foram escolhidos¹¹ dois municípios paraenses díspares, em relação à população, ao PIB¹² e ao PIB *per capita*¹³, visto que tais fatores podem ter implicações no financiamento da educação, por meio do Fundeb.

Fundamentação Teórico-Metodológica

A leitura do efeito redistributivo do Fundeb, nos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas será realizada a partir da perspectiva do materialismo histórico-dialético¹⁴, que

¹⁰A possibilidade de vir a ganhar a Complementação da União, por meio da Lei Estadual nº 6.044/97 o governo do Pará antecipou a vigência do Fundef para 1997, enquanto no país isso só ocorreu em 1998.

¹¹ A escolha dos municípios foi mais detalhada no capítulo 3 deste estudo.

¹² De acordo com o IBGE, o Produto Interno Bruto – PIB não é o total da riqueza existente em um país, mas a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.

¹³ O PIB *per capita* expressa o valor do PIB dividido pela população, que mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais (IBGE).

¹⁴ Visualizam-se três características da concepção materialista histórica dialética: a “materialidade do mundo, isto é, todos os fenômenos, objetos e processos que se realizam na realidade são materiais”, visto que, “todos são, simplesmente, aspectos diferentes da matéria em movimento”; considera-se também que “a

nos possibilita conhecer o objeto de pesquisa para além de sua aparência, visto que procura sua essência, considerando as dinâmicas expressas a partir do movimento do real nos seus mais variados aspectos, sejam econômicos, políticos, sociais, pelos quais transita o objeto de pesquisa (LOWY, 1978).

Conforme argumenta Masson (2007), o materialismo histórico-dialético é um método que permite compreender a sociedade capitalista além de sua forma aparente, pois sendo o capital a contradição em movimento, no tempo e espaço, a realidade concreta não está visível em suas contradições, em um primeiro momento. Essa postura supõe uma visão mais crítica do processo de pesquisa nas ciências sociais, renegando a neutralidade da pesquisa e do pesquisador e reconhecendo-os como elementos constituintes do contexto social (LOWY, 1978). E, isso pressupõe a compreensão de que:

Toda ciência implica uma escolha, e nas ciências históricas essa escolha não é um produto do acaso, mas está em relação orgânica com uma certa perspectiva global. As visões de mundo das classes sociais condicionam, pois, não somente a última etapa da pesquisa científica social, a interpretação dos fatos, a formulação das teorias, mas a escolha mesma do objeto de estudo, a definição do que é essencial e do que é acessório, as questões que colocamos a realidade, numa palavra, a **problemática** da pesquisa (LOWY, 1978, p. 15).

Ou seja, todo o processo de pesquisa desde a escolha de um determinado objeto, a forma como é abordado e interpretado estão subordinados, em última instância, à visão de mundo do pesquisador, decorrente de sua condição de classe, ou ainda de sua posição de classe. Sobre esse assunto, Masson e Mainardes (2011) argumentam que o conceito de classe “precisa levar em consideração os processos de exclusão social e distribuição desigual dos bens materiais e do conhecimento”. Entretanto, é possível que o sujeito desenvolva uma falsa consciência em virtude da ideologia¹⁵ dominante na qual está inserido e isso pode levá-lo à defesa de uma classe que não o representa, uma posição de classe (MASSON; MAINARDES, 2011). Dessa forma, admite-se nessa pesquisa que, tanto a posição de classe quanto a condição de classe estão imbricadas na observação, interpretação e reflexo do objeto de pesquisa.

Isso implica em conhecer os efeitos redistributivos do Fundeb nos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas, de forma contextualizada, como fenômeno não isolado do movimento histórico, social e econômico. Não se trata de conhecer determinado objeto de

matéria é anterior à consciência” ou “a consciência é um reflexo da matéria”; e, “o mundo é conhecível” (TRIVIÑOS, 1987, p. 52).

¹⁵ Nesse interim “[...] a ideologia passa a ser entendida como a consciência política ligada aos interesses de cada classe” (MASSON; MAINARDES, 2011, p. 75).

pesquisa somente em sua forma fenomênica, mas sim de conhecê-lo, desvelando sua essência, considerando sua interação com as múltiplas determinações presentes na vida social (KOSIK, 1995).

O materialismo histórico-dialético pertence ao campo de análise das ciências sociais, entre as quais, se inclui a educação. Para Frigotto (2006), “a ciência do social é uma ciência não neutra. A ciência e o processo científico não são imunes aos embates reais que se dão na sociedade de classe. Nesse sentido, o conhecimento histórico-crítico é um instrumento de luta” (p. 84). As especificidades dessa concepção de mundo estão no fato de que, no processo de conhecimento dos fenômenos sociais se devem considerar:

1. O caráter histórico dos fenômenos sociais, transitórios, perecíveis, susceptíveis de transformação pela ação dos homens.
2. A identidade parcial entre os sujeitos e o objeto do conhecimento.
3. O fato de que os problemas sociais suscitam a entrada em jogo de concepções antagônicas das diferentes classes sociais.
4. As implicações político-ideológicas da teoria social: o conhecimento da verdade pode ter consequências diretas sobre a luta de classes (LOWY, 1978, p. 15).

A partir do apontamento de Lowy (1978) e, justamente, por compreender a realidade histórica da sociedade como “produto” inacabado, de determinado modo de produção, considera-se o materialismo histórico-dialético adequado ao desenvolvimento da pesquisa. Sendo assim, se reconhece o caráter histórico e transitório dos fenômenos, passíveis de transformação; que os problemas sociais são decorrentes da existência de classes antagônicas; e que o conhecimento da verdade tem implicações sobre a luta de classes, no interior da sociedade.

Discutir a problemática que envolve a criação da política de Fundos e conhecer o efeito redistributivo do Fundeb, no contexto federativo brasileiro, portanto, implica considerar todos esses fatores a partir de um consciente posicionamento epistemológico diante da sociedade capitalista excludente, que tende a minimizar o direito à educação. É com essa perspectiva que se pretende realizar o estudo. Portanto, a compreensão da realidade assumida nesta pesquisa se ancora nas categorias¹⁶ analíticas da contradição, totalidade e mediação do materialismo histórico-dialético.

A categoria contradição, segundo Triviños (1987, p. 54), “apresenta a realidade objetiva” [...]; “é a origem do movimento e do desenvolvimento”. Neste mesmo sentido, está

¹⁶ As categorias, entendidas como “formas de conscientização dos conceitos dos modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais e essenciais da natureza, da sociedade e do pensamento” (TRIVIÑOS, 1987, p. 54).

a Lei da Unidade e luta dos contrários, que reconhece a concomitância e a negação entre os contrários, assim como também reconhece que a luta dos contrários conduz à mudança de um “estado qualitativo a outro”. Segundo o referido autor, a categoria contradição engloba o conteúdo da Lei da Unidade e luta dos contrários, porém, vai além, pois por meio dela é possível estabelecer “interação entre aspectos opostos, distingue os tipos de contradições (interiores exteriores, essenciais e não-essenciais, fundamentais e não-fundamentais, principais e acessórias), determina o papel e a importância que ela tem na formação material”. Desse modo, se busca identificar no contexto do capitalismo, ou modo de produção capitalista, as interações contrárias, porém concomitantes quanto aos aspectos políticos, econômicos e sociais, que envolvem a dinâmica de financiamento da educação básica, sendo estas compreendidas como parte das políticas sociais.

A categoria da mediação diz respeito às relações existentes entre as diversas facetas da realidade. Ela envolve o entendimento dos assuntos inter-relacionados, ou seja, de um todo articulado, o qual deve permitir ao pesquisador estabelecer relações de complementação, de contradição, de comparação, de negação, ou seja, permite uma visão de totalidade ainda que momentânea, conforme frisa Cury:

[...]. A interação entre os processos permite situar o homem como operador sobre a natureza e criador das ideias que representam a própria natureza. Os produtos dessa operação (cultura) tornam-se elementos de mediação nas relações que o homem estabelece com os outros e com o mundo (CURY, 2000, p. 28).

Portanto, a categoria mediação responde pela função de conectar os elementos da realidade, os quais podem parecer desconexos entre si, porém apresentam-se inter-relacionados, de modo que suas alterações ou mudanças provocam modificações no estado do outro, por exemplo, o nível de escolaridade e a empregabilidade ou ainda a criminalidade são elementos que podem ser analisados, de modo conjunto, pois tais elementos apresentam relações na realidade social. Isso significa dizer que, a leitura da política de Fundos e de seus efeitos redistributivos levará em conta sua interconexão com os diversos aspectos que constituem a realidade e com acontecimentos que, de alguma maneira, interferem no seu desenvolvimento histórico.

Quanto à categoria totalidade, Konder (2008) destaca que ela não deve ser resumida à mera combinação das partes que formam o todo. Enquanto categoria analítica, ela refere-se à visão de conjunto sobre determinado objeto, de modo que existem totalidades mais ou menos abrangentes.

A totalidade concreta não existe em si mesma, pois ela tem sua gênese a partir da “produção social do homem”, sendo assim um processo de criação de sua própria estrutura, o qual acontece mediante a historicização dos fenômenos (CURY, 2000 p. 37). Considera-se que a categoria totalidade remete à articulação das informações em relação aos aspectos abstratos e concretos e envolve a ação conjunta de outras categorias como a negação, a concomitância, a contradição, a mediação, o tempo, o espaço, entre outros aspectos.

Para Marx (1985), as categorias, sobretudo, a totalidade, não são eternas e estão em constante movimento, portanto, seria impossível abstrair a realidade em sua concretude exata, mas é importante apreendê-la com a maior proximidade possível. Além disso, a leitura do objeto não pode desconsiderar que a sociedade e o Estado que temos é funcional à forma de organização produtiva, como afirma Marx (1985):

O que é a sociedade, qualquer que seja sua forma? O produto da ação recíproca dos homens? Os homens podem escolher livremente, esta ou aquela forma social? Nada disto. A um determinado estágio de desenvolvimento das faculdades produtivas dos homens corresponde determinada forma de comércio e de consumo. Às determinadas fases de desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo correspondem determinadas formas de constituição social, determinadas formas de organização da família, das ordens ou das classes; numa determinada sociedade civil. A uma determinada sociedade civil corresponde um determinado estado político, que não é mais que a expressão oficial da sociedade civil [...] (MARX, 1985, p. 206).

Portanto, para avançar na análise das políticas públicas educacionais, mais especificamente a política de financiamento da educação, não é suficiente apenas analisar documentos e levantar dados. É preciso perpassar pelo estudo dos processos econômicos e políticos de constituição das sociedades, no intuito de identificar as inter-relações que implicam na dinâmica das políticas de modo geral. Nessa perspectiva, o próprio objeto de pesquisa demanda a observação de categorias com as quais este se relaciona, tais como o Estado e sua forma de organização. Nessa vertente, considera-se que:

O Estado é um órgão especial que surge em certo momento da evolução histórica da humanidade, e que está condenado a desaparecer no decurso da mesma evolução. Nasceu da divisão da sociedade em classes e desaparecerá no momento em que desaparecer esta divisão. Nasceu como instrumento nas mãos da classe dominante, com o fim de manter o domínio desta classe sobre a sociedade, e desaparecerá quando o domínio desta classe desaparecer (MANDEL, 1977).

Situado nessa perspectiva, Estado é concebido num contexto de disputas entre classes e que tende a favorecer as classes, economicamente, dominantes, ou seja, um “organismo próprio de grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima

desse grupo” (GRAMSCI, 2002, p. 50). Entende-se, portanto, que o provimento das políticas sociais, especialmente aquelas que envolvem o compartilhamento de responsabilidades e de recursos entre os entes federados e outros setores da sociedade, tal como a política de financiamento da educação, tende a gerar conflitos entre as forças políticas presentes na sociedade, notadamente entre aquelas que defendem a exclusividade dos recursos públicos para o ensino público e aquelas que defendem que os recursos públicos sejam também aplicados em instituições privadas de ensino. Em face disso, busca-se compreender o objeto a partir da dinâmica dos acontecimentos, de suas contradições e conexões históricas.

Procedimentos Metodológicos

Este estudo se caracteriza como pesquisa documental. A pesquisa documental é baseada em certa variedade de “[...] fonte de documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais” (SEVERINO, 2007, p. 122). Para a apreensão da política de Fundos foram selecionados alguns documentos legislativos, sendo, os principais, destacado no APÊNDICE A.

O estudo da legislação foi precedido da revisão da literatura disponível sobre o tema, a partir de um levantamento das produções de teses e dissertação, com a finalidade de recolher informações sobre o objeto a ser investigado, visto que:

Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Esse material-fonte geral é útil não só por trazer conhecimentos que servem de back-ground ao campo de interesse, como também para evitar possíveis duplicações e/ou esforços desnecessários; pode, ainda, sugerir problemas e hipóteses e orientar para outras fontes de coleta (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 57).

A finalidade desse tipo de levantamento “é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 66) a fim, não apenas, de conhecer mais detalhadamente o tema onde se insere o objeto, mas também para que melhor se possa delimitá-lo e aprofundá-lo, teoricamente.

O estudo baseia-se em autores clássicos e contemporâneos. Para a fundamentação teórico-metodológica utilizou-se: Cury (2000), Gramsci (1991), Konder (2008), Krapivine

(1986), Lowy (2002), Mandel (1977), Martins (2006), Marx (1985), Severino (2007) e Triviños (1987); para a construção dos capítulos referentes à análise do Estado, no contexto do capitalismo e das políticas de financiamento da educação, no federalismo, recorreu-se aos seguintes estudiosos: Abrucio (2010), Anderson (1995), Arretche (2004), Ball (2001), Coser (2008), Cruz (2011), Dahl (2005), Figueiredo (2016), Gutierrez e Rolim (2016), Lima (2007), Lobo (1988), Martins (2009; 2011), Monlevade (2014), Oliveira (1995), Paulani (2006), Peroni (2000), Picanço (2012), Rodden (2005), Werle (2006) entre outros.

As informações sobre os indicadores geográficos, socioeconômicos e educacionais foram coletadas nos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa – FAPESPA, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Os dados sobre os recursos destinados à educação básica dos municípios de Parauapebas e de Cachoeira do Piriá foram capturados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE), especialmente os constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Por meio dessa plataforma acessamos o total das receitas municipais, os valores de recursos próprios e de transferências do Estado e da União; a contribuição dos municípios ao Fundeb; as receitas totais do Fundeb, as receitas do Fundeb recebidas pelos municípios, oriundas do Estado e de outros municípios (intraestaduais) e as receitas de Complementação da União.

O efeito redistributivo do Fundeb nesses municípios foi visto a partir da aferição do “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb”, que é a diferença entre as receitas destinadas ao Fundo, pelo município e os recursos do Fundeb recebidos do Estado e de outros municípios ou redistribuídos a outros entes federados, a depender do número de alunos. Portanto, o resultado líquido das transferências do Fundeb não inclui as receitas decorrentes de aplicação financeira e a complementação da União, mas apenas os recursos transferidos no âmbito do próprio estado.

Quanto ao recorte temporal, analisou-se o efeito redistributivo do Fundeb de 2010 a 2019. O ano inicial corresponde ao ano em que o Fundeb completou o seu processo de implementação gradativo¹⁷ e passa a basear seus repasses em 100% das matrículas da educação básica; o ano final da série histórica, 2019, antecedeu o término desta primeira

¹⁷Embora o processo de implantação do Fundeb tenha sido concluído em 2009, quando se abrangeu a totalidade das matrículas da educação básica, isso só vai repercutir no repasse de 2010, visto que o repasse financeiro do Fundeb considera as matrículas do ano anterior, razão por que se escolheu iniciar a análise, a partir de 2010.

versão do Fundeb, além de ser o marco do fim da “normalidade” impressa pela pandemia de Coronavírus iniciada em 2020¹⁸. Os dados foram coletados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). O tratamento dos dados se ancora em uma análise comparativa entre os dois municípios paraenses: o município de Parauapebas, que apresenta uma economia forte e uma população elevada e o município de Cachoeira do Piriá, que apresenta uma economia débil e baixa população.

No intuito de melhor precisar o objeto foi realizado o levantamento da produção acadêmica sobre a temática. Nessa perspectiva, realizar o levantamento das produções relativas ao assunto é uma maneira eficaz de conhecer as produções sobre seu objeto nos últimos anos, assim como, propicia verificar quais caminhos vêm sendo seguidos.

O Estado da Arte ou estado do conhecimento tem sido a definição dada as pesquisas, realizadas nos últimos 15 anos, que se configuram pelo caráter bibliográfico e que trazem em seu desenvolvimento informações relacionadas às produções acadêmicas, podem ser realizadas em diversas bases de dados que agrupam, por exemplo, teses e dissertações. Ao realizar este tipo de estudo o pesquisador pode vivenciar duas etapas distintas: num primeiro momento “ele (o pesquisador) interage com a produção acadêmica através da quantificação e de identificação de dados bibliográficos, com o objetivo de mapear essa produção num período delimitado, em anos, locais, áreas de produção”. E posteriormente

o pesquisador se pergunta sobre a possibilidade de inventariar essa produção, imaginando tendências, ênfases, escolhas metodológicas e teóricas, aproximando ou diferenciando trabalhos entre si, na escrita de uma história de uma determinada área do conhecimento. Aqui, ele deve buscar responder, além das perguntas “quando”, “onde” e “quem” produz pesquisas num determinado período e lugar, àquelas questões que se referem a “o quê” e “o como” dos trabalhos (FERREIRA, 2002, p. 265).

No intuito de mapear tais conhecimentos produzidos sobre o Fundo de Manutenção e Valorização dos Profissionais da Educação Básica – Fundeb foi realizada a busca para identificação de teses e dissertações que contivessem em seus títulos a palavra-chave: **Fundeb** correlacionada aos termos **Financiamento da Educação, Política de Fundos, Federalismo ou Regime de Colaboração**. Tais produções foram consultadas no banco de dados da CAPES. Delimitou-se ainda a série histórica de 2007 a 2019. O APÊNDICE B deste trabalho expõe o quantitativo de produções acadêmicas, por município da federação brasileira.

¹⁸ O novo Coronavírus (SARS-CoV-2), responsável pela pandemia de COVID-19, provocou uma grave crise humanitária e de saúde pública mundial, que ainda está presente atualmente (MATTA, G.C, *et al.*, 2021).

No que tange às teses, foram produzidas 23, de 2007 a 2019. Com relação ao enfoque de seus títulos temos: o termo Financiamento da educação em 9 teses, remuneração em 4, valorização 3, gestão 3, Regime de colaboração 2 e controle social presente em 2 títulos.

No período de 2007 a 2019 foram identificadas 66 dissertações que apresentam em seus títulos os termos Fundeb, Políticas de Fundo e Financiamento da Educação, entretanto observou-se que o termo Fundeb está presente em 41 deles, porém apenas 24 produções o têm como foco principal. Foi identificado que a maioria das produções está relacionada em primeira instância: ao controle social, valorização docente, remuneração docente, ao federalismo (Federalismo fiscal), política educacional e de financiamento da educação de forma ampla.

De modo geral, o Fundeb vem sendo discutido de forma concomitante a diversos temas, a exemplo do termo Financiamento presente em 31 títulos também se encontra associado aos termos educação, educação básica, educação infantil, educação no Brasil; controle social consta 13 títulos; valorização docente 10; federalismo 4; remuneração docente, de professores ou profissionais da educação 2; gestão 4; e redistribuição em 2 títulos. De modo sucinto, destacam-se, no quadro 1, a seguir, as teses e dissertações, por título, autor e ano de produção que se apresentam mais conexas ao objeto de pesquisa deste estudo.

Quadro 1 – Capes: Teses e Dissertações sobre Fundeb e Regime de Colaboração de 2007 a 2019

Título das Teses	Autor	Ano
O Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre Entes Federados.	Paulo de Sena Martins	2009
Eficiência na aplicação dos recursos do Fundeb: Uma investigação apoiada na Análise Envoltória de Dados (DEA)	Sérgio Luiz de Argolo Bezerra	2015
O Fundeb e a Democratização da Gestão Municipal da Educação: um estudo em municípios nordestinos.	Henrique Guimaraes Coutinho	
FUNDEF e FUNDEB: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul	Nelton Carlos Conte	2017
Título das dissertações	Autor	Ano
A regulação do Estado na Educação Básica por meio da Política de Fundos (Fundef e Fundeb)	Bruno Cordovil Picanço	2012
A relação entre os entes federados no financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da Política de Fundos (Fundef e Fundeb)	Danielle Cristina de Brito Mendonça	
Os impactos do Fundeb na valorização do Magistério no município de Magalhães Barata-PA	Dina Carla da Costa Bandeira	2013

Fonte: Banco de Teses e Dissertações da Capes.

A busca teve a perspectiva de compreender o rumo pelo qual foi se configurando a pesquisa sobre o efeito redistributivo do Fundeb e permitiu a reconstituição de parte de seu

processo de construção, além de evidenciar que ao longo de 13 anos, poucas produções analisaram a realidade paraense.

Algumas dessas produções são complementares entre si ao realizarem e comprovarem que as deficiências relacionadas ao campo educacional são resultantes do problemático sistema capitalista. Essas pesquisas, no entanto, não apresentaram elementos mais específicos em relação ao efeito redistributivo do Fundeb.

A tese de Martins (2009) teve por objetivo analisar a base conceitual e estrutural da política de Fundos. Tratou-se de um estudo qualitativo. Os resultados indicam que com o Fundeb foi possível corrigir algumas problemáticas do Fundef, como por exemplo, a ampliação de sua abrangência para educação básica, que no Fundo anterior restringia-se ao ensino fundamental, no entanto não avançou na aplicação de recursos indistintamente o que impossibilita o financiamento com base no custo.

Em sua tese, Bezerra (2015) realizou uma investigação com o objetivo de analisar a eficiência dos municípios na aplicação dos recursos do Fundeb, tendo como *locus* da pesquisa municípios da baixada fluminense situados no estado do Rio de Janeiro, na série histórica de 2007 a 2012. Fazendo uso da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), o autor conclui que as aplicações realizadas ao longo de 6 anos não foram suficientes para melhorar a gestão do ensino fundamental no âmbito de cada município.

Na tese de Coutinho (2015) foi analisado se a gestão educacional de municípios nordestinos tem autonomia em relação aos recursos do Fundeb e o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb enquanto representante da participação da sociedade. A pesquisa de cunho qualitativo e quantitativo abordou o financiamento da educação, a partir do Brasil Colônia, além da análise das Constituições Federais até a consolidação do Fundeb e a participação da sociedade via CACS. Conclui-se que os entes municipais possuem autonomia administrativa, porém comprometida pela sua condição financeira. Embora o Fundeb contribua, ainda há insuficiência para cobrir gastos educacionais. Quanto aos CACS, suas ações de acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundo não são totalmente efetivadas em virtude da influência da administração municipal.

Conte (2017) analisou, em sua tese, os desequilíbrios fiscais presentes na estrutura federativa brasileira, enfatizando as distorções existentes no sistema de transferências intergovernamentais, tendo em consideração a avaliação dos Fundos contábeis destinados ao financiamento do ensino fundamental (FUNDEF) e da educação básica (FUNDEB), no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, na série histórica de 2005 a 2014. Conclui-se que os Fundos

contábeis de financiamento da educação foram menos distributivos que as demais espécies de transferências fiscais, assim, os municípios que detêm ganhos de recursos com o Fundo foram os com maior população e de maior PIB. Essa situação promoveu a concentração de recursos para o financiamento da educação em poucas regiões do estado do Rio Grande do Sul.

A dissertação de Picanço (2012) explorou a política de Fundos a partir da reforma do aparelho do Estado brasileiro, com vista, às influências que este assume na configuração das políticas de educação e que trouxe novas responsabilidades para estados e municípios no campo educacional. O estudo foi amparado pela abordagem qualitativa e pesquisa documental. O trabalho teve por objetivo a identificação de mecanismos e medidas de regulação do Estado por meio da política de Fundos no financiamento da educação. Foi identificado que a reforma do Estado acarretou novas responsabilidades para estados e municípios no que tange a educação, assim como, imprimiu um caráter de controle ideológico às políticas educacionais. Além disso, a existência de mecanismos regulatórios nas políticas de Fundos se configura como medida que engessa, alinha e nivela por baixo as políticas educacionais, postergando os problemas da educação.

Por sua vez, a Dissertação de Mendes (2012) analisou o aspecto normativo da política de Fundos, com a perspectiva de analisar as possibilidades de colaboração entre os entes federados. Foi usada a abordagem qualitativa com aproximações à análise do discurso. O estudo destaca que houve, no Fundef, concentração de recursos destinados ao ensino fundamental, enquanto no Fundeb foram mantidas as ações e a indução das políticas promovidas pela União, destinadas a serem cumpridas pelos entes federados, o que, segundo ela, se caracterizou como uma colaboração regulada.

O estudo dissertativo de Bandeira (2013) abarcou os impactos do Fundeb na valorização dos profissionais do magistério do município de Magalhães Barata/PA. A investigação foi embasada na abordagem qualitativa e na pesquisa documental. Os resultados indicaram que o Fundeb provocou impacto positivo no que tange à remuneração docente, porém quanto à qualificação do magistério as ações do governo municipal foram tímidas, ainda que tenha ocorrido a ampliação da formação dos professores, por meio da Política Nacional de Formação do Ministério da Educação, mas ainda no contexto do Fundeb.

Os trabalhos referenciados acima apresentaram destaques relevantes, especialmente quanto a forma que a educação e seu financiamento são tratados no âmbito de uma estrutura social capitalista. Essas obras contribuem para fomentar novas políticas públicas

educacionais, bem como, possibilitam visualizar avanços e retrocessos nas políticas em execução. Ainda que a tese de Conte (2017) tenha analisado o efeito redistributivo do Fundeb, seu *locus* de pesquisa focalizou o estado do Rio Grande do Sul sem observar as repercussões nos municípios de forma mais específica.

Os trabalhos elencados acima permitiram observar que as normas legais descrevem objetivos a serem cumpridos no que tange ao desenvolvimento educacional dos cidadãos. As condições materiais podem dificultar seu cumprimento em virtude das múltiplas relações socioeconômicas e intergovernamentais existentes no processo de construção das normas legais.

Com relação à orientação teórica verificou-se que nos trabalhos foi utilizada, em sua maioria, a pesquisa documental com revisão bibliográfica amparada pela abordagem qualitativa. Apenas Freire (2016)¹⁹ adotou o materialismo histórico-dialético de forma explícita.

Organização do estudo

O trabalho é composto pela presente introdução, mais três capítulos e as conclusões. O primeiro capítulo intitulado “POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO” buscou apreender o amplo processo histórico pelo qual passou a política de financiamento da educação, no contexto do capitalismo. Com base em autores clássicos e contemporâneos, procurou-se compreender os aspectos políticos, econômicos e sociais que envolvem a dinâmica de financiamento das políticas sociais e de educação.

O capítulo dois denominado “A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ÂMBITO DO FEDERALISMO BRASILEIRO” adentrou na realidade brasileira e nele demonstrou-se as relações entre governos, a responsabilização, a organização e competência governamental, para garantia de acesso à educação mediante a redistribuição de recursos, que veio a se consolidar nas políticas de Fundos. Destacou-se a redistribuição financeira presente na política de Fundos, considerando a possibilidade ou não de regime de colaboração entre os entes federados.

No capítulo terceiro intitulado “EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB EM PARAUPEBAS E CACHOEIRA DO PIRIÁ: REGIME DE COLABORAÇÃO?” examinou-se o efeito redistributivo do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e

¹⁹ A dissertação intitulada: **A Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-Mt: lemas e dilemas na atuação**, não foi destacada neste estudo em razão de seu objeto de pesquisa está mais relacionado ao controle social.

de Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundeb nos municípios de Parauapebas e Cachoeira do Piriá, tecendo ainda, relação com as possibilidades e limites do Regime de Colaboração, por meio do Fundeb, no federalismo brasileiro. Nas Conclusões refletiu-se sobre as possibilidades e limites do Regime de Colaboração, por meio do Fundeb, nos municípios de Parauapebas, Cachoeira do Piriá e no Brasil.

1. POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO

Este capítulo transita pelo contexto histórico no qual foram sedimentadas as bases do financiamento da educação, de sua política de Fundos e de seu efeito redistributivo, pois “como toda política educacional, resulta da correlação de forças políticas e econômicas e do movimento do histórico que a engendrou” (GUTIERRES, 2010, p. 80). Parte-se do período imperial até a constituição do Fundeb. Analisa-se as relações entre os entes federados, visualizando suas competências e responsabilidades relacionadas à redistribuição de recursos destinados à educação pública. Demonstra-se a relação do Estado para com as políticas sociais, considerando-o como espaço de disputa de interesses; apresenta-se a disputa do fundo público correlacionado ao financiamento da educação pública, no âmbito das políticas sociais e do capitalismo; destaca-se o processo histórico do financiamento da educação, perpassando do Império à política de Fundos; e expõe-se o federalismo, sua forma de organização e ou dinâmica de funcionamento, especialmente o caso brasileiro, para com as políticas educacionais.

1.1 Os desafios de financiar a educação básica no modo de produção capitalista

O efeito redistributivo do Fundeb é parte do financiamento da Educação, que, enquanto fenômeno social, é parte das transformações econômicas e sociais. Para Marx (1985) e Bukharin (1921), o modo de produção pode ser compreendido na forma como os sujeitos produzem e reproduzem suas condições materiais de vida e constitui-se da articulação entre as forças de produção e os meios de produção. Portanto, incide sobre as transformações sociais e as políticas sociais.

Numa dimensão simplista, as políticas sociais, enquanto realizações do Estado ou do poder político, são a expressão de sua ação no atendimento das demandas populacionais ligadas a saúde, educação, segurança, assistência social etc. ou seja, ligadas de modo geral ao bem-estar da população (MACHADO; KYOSEN, 2000). Dessa forma, se analisada sem a sua historicidade as políticas sociais perdem o seu conteúdo de classe social e podem ser compreendidas sob a ótica de governo. De acordo com Martins (2010), que compreende a política social como política pública social, essa é uma perspectiva da visão governante em direção do Estado. Entretanto, considera-se que “as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas

como direitos” (MARTINS, 2010, p. 499), sendo assim, para as políticas públicas o indivíduo é concebido como cidadão que detém direitos e não somente como consumidor (MARTINS, 2010).

É possível organizar as políticas sociais sob a lógica territorial e setorial. Esta segunda forma de organização refere-se à estrutura social ou ainda aos papéis sociais, os quais seguem a lógica profissional, por exemplo, o setor educacional. A estruturação do setor é realizada pelo Estado, constituindo-se como resposta a uma questão social. Nesse sentido, as políticas sociais setorializadas podem ser caracterizadas pelas ações sistematizadas do Estado, mediante suas regulações e oferta de serviços (MARTINS, 2010). A partir desse entendimento, “O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial” (MARTINS, 2010, p. 499).

No âmbito de uma sociedade capitalista, tanto a política quanto a política social ou política pública social são definidas pelo Modo de Produção, ou ainda pelas classes hegemônicas que detêm os poderes políticos e econômicos (MACHADO; KYOSEN, 2000).

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. (MACHADO; KYOSEN, 2000, p. 63).

Assim, a política e política social estão no âmbito dessa estrutura que se constitui em um modo de organização social voltado a maximizar e acumular o capital permanentemente por meio de acumulação, concentração e centralização deste; que faz uso do conjunto das relações entre sujeitos, instituições e sociedades; que sustenta a igualdade meramente formal, mas fomenta historicamente as desigualdades; que descentraliza para centralizar e vice versa, mantendo assim o controle da estrutura social; que atua sobre o processo social de produção promovendo a separação entre esfera econômica e esfera política, mas que busca unificar a produção e estimular o consumo de massa (FRIGOTTO, 2010); “Um modo de produção que se funda na desigualdade e na exploração da força de trabalho” (MACHADO; KYOSEN, 2000, p.63). Isso é o modo de produção, essas são algumas de suas características que se fazem presente direta e indiretamente no financiamento da educação pública.

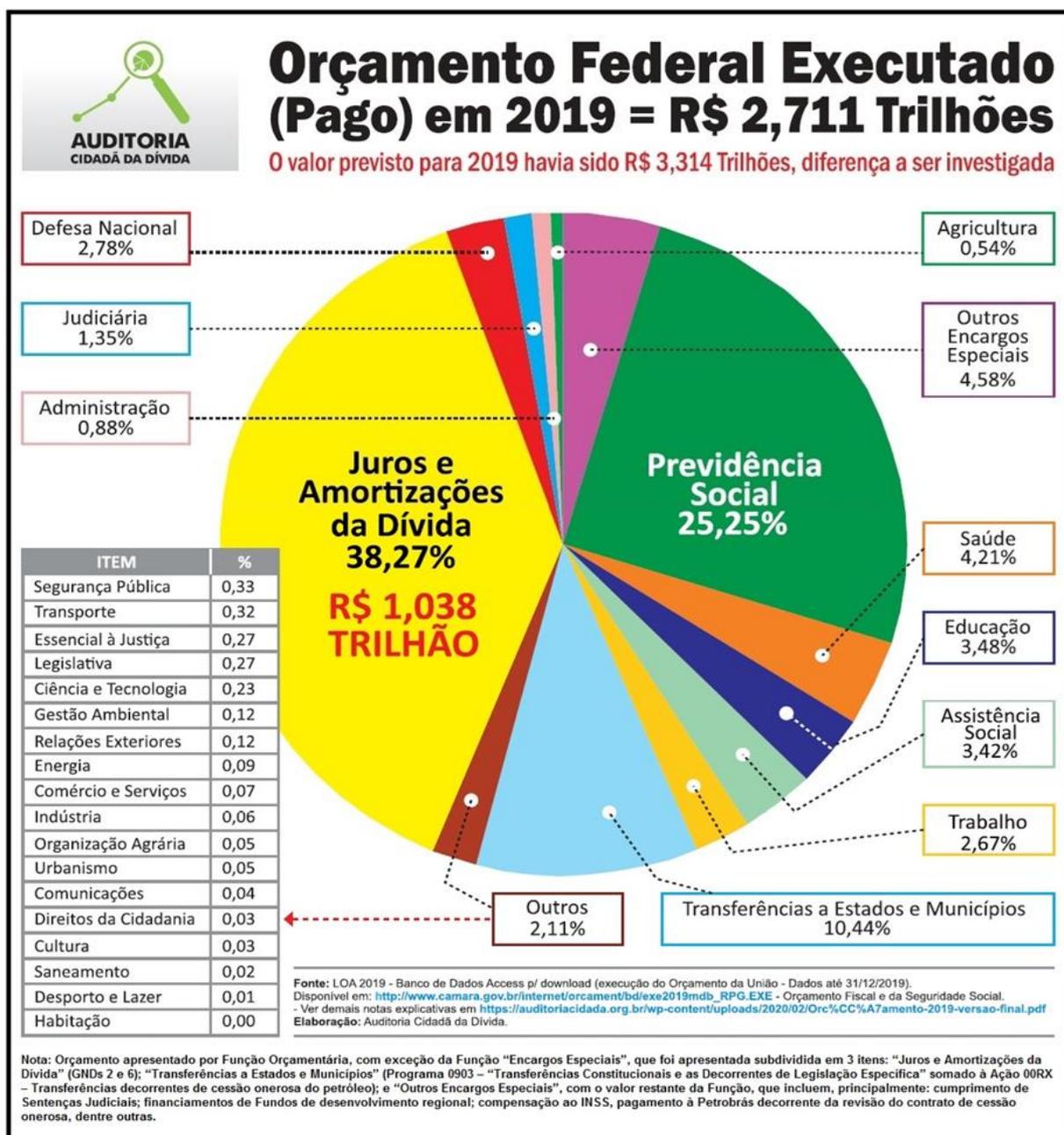
Quanto à origem, o Modo de Produção capitalista estruturou-se, no século XVIII, período de intensas transformações políticas, econômicas. Sua maior representante foi a classe burguesa, que almejava mudança em sua condição social, pois naquela época o poder estava concentrado no Rei, no Clero e nos Nobres, os quais estruturavam a sociedade feudal (MANDEL, 1977). Dessa forma, da organização adveio novas dinâmicas que reestruturaram as sociedades. Apesar disso, a hegemonia²⁰ de classes continuou a existir, como ratifica Mandel (1977, p. 9-46): “O Parlamento e, mais ainda, o governo de um Estado capitalista, por mais democrático que pareça ser, está atado à burguesia por cadeias doiradas que tomam o nome de dívida pública”.

Trata-se de um modelo de sociedade que, contraditoriamente, produz riqueza, porém também produz desigualdades e pobreza. Esta situação faz uma parcela significativa da população depender das políticas públicas promovidas pelo Estado, visto que, são pessoas que não tem suas necessidades sociais atendidas (BARCELOS; MACHADO BARCELOS; RAQUELI PEDERSEN, 2020). Dessa forma, a educação e seu financiamento podem representar uma dessas demandas sociais que ficam sob a responsabilidade do Estado, mas que são atendidas no limite da equidade.

A estrutura desse modo de produção continua prolixa e mais ampla, ainda que as sociedades atravessem os séculos, a estrutura tem se transformado, porém mantido sua essência, prova disso é que, no Brasil, a auditoria cidadã da dívida pública possibilita visualizar essas “cadeias doiradas” de seus recursos, empregados nos diversos setores sociais, como uma parte importante da sustentação, do sistema capitalista e de sua relação com o financiamento da educação, conforme identifica-se o gasto do Governo Federal no gráfico 1, a seguir.

²⁰Para definir o conceito de hegemonia, Gramsci se utiliza da metáfora do centauro de Maquiavel, apresentada em *O Príncipe*: para que haja governantes no horizonte da política, é necessário a utilização não somente da força, mas também do *consentimento*; a ordem vigente se utiliza sobretudo da coerção (estado) para permitir que os governados aceitem o que lhes for imposto; de modo que não é o Estado que agrega todos numa comunidade política, mas coage para que os indivíduos se encontrem obedientes aos dominantes; não outorga aos cidadãos uma suposta paz que seria inexistente fora do Estado, mas assegura que a ordem vigente, a da dominação, permaneça intacta (AGOSTINHO, 2017, p. 13-14).

Gráfico 1 – Orçamento Federal brasileiro de 2019



Fonte: <https://auditoriacidada.org.br/>

A partir das informações do gráfico 1, identifica-se a distribuição dos recursos públicos, por meio orçamento federal executado, em 2019. Nesse ano, o orçamento totalizou 2.711 trilhões, dos quais apenas 3,38% foram aplicados em educação e, somente 10,44% em transferências a Estados e Municípios. Em contrapartida, 38,7% ou 1.038 trilhões foram destinados à dívida pública e suas amortizações.

Sobre a historicidade dessa estrutura social, o modo de produção capitalista, Adam Smith (1776), no livro Riqueza das Nações, analisou o processo de desenvolvimento da

sociedade, a partir de uma perspectiva econômica. Para o autor, o grau de desenvolvimento econômico, de um lugar, está diretamente ligado ao nível de desenvolvimento de suas demandas, de sua densidade demográfica e extensão territorial. De acordo com o autor, o mercado é condicionado pela amplitude do comércio, conforme exemplifica:

O interior do país pode durante muito tempo não ter nenhum outro mercado para a maior parte de suas mercadorias a não ser a região circunjacente, que o separa da costa marítima e dos grandes rios navegáveis. Por conseguinte, a extensão de seu mercado deverá durante muito tempo ser proporcional à riqueza e à reduzida densidade demográfica daquela região, e conseqüentemente seu aprimoramento sempre deverá vir depois do aprimoramento da região (SMITH, 1776, p. 79).

A riqueza das nações é aludida como a capacidade de produção associada ao nível de especialização do trabalho e esses elementos têm seu início no processo de formação dos futuros trabalhadores (SMITH, 1776), ou seja, na educação de seus indivíduos. Nessa ótica, a economia cresce mediante o individualismo, visto que, o indivíduo busca saciar suas necessidades e continua a produzir para acumular riqueza, tratando-se de uma estrutura social voltada à diferenciação dos indivíduos, por diferentes características e status sociais, os quais, na perspectiva marxiana e marxista, assumem a denominação de classe²¹.

A escrita de “A Riqueza das Nações” aconteceu durante um período de transformações sociais. A revolução industrial²² trouxe consigo novas dinâmicas ao mundo do trabalho e implicou na formação e especialização dos trabalhadores, os quais tiveram que se adaptar ao manuseio de novas máquinas e equipamentos.

No que tange ao financiamento da educação pública, evidencia-se, mesmo que implícito em sua obra, a depreciação desse ideal, por parte de Smith (1976), pois para ele, ao fornecer educação pública, em nível mais elevado, para toda a população, elimina-se a competitividade de mercado e precariza-se a remuneração dos profissionais, pelo suposto aumento da oferta em relação à demanda. Sobre a capacitação dos trabalhadores, o autor

²¹ O conceito de classe na perspectiva marxiana e marxista refere-se à unificação dos trabalhadores e não deve ser compreendido como termo reducionista das múltiplas diferenças sociais presentes na sociedade capitalista.

²² Conjunto das transformações tecnológicas, econômicas e sociais ocorridas na Europa e particularmente na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX, e que resultaram na instalação do sistema fabril e na difusão do modo de produção capitalista. O processo foi impulsionado, numa primeira fase, pelo aperfeiçoamento de máquinas de fiação e tecelagem e pela invenção da máquina a vapor, da locomotiva e de numerosas máquinas-ferramentas. (SANDRONI, 1999, p.528). Destaca-se também que o primeiro processo de industrialização ocorreu paralelamente a outros “fenômenos que é difícil subestimar: aumento da população, êxodo mais ou menos forçado de massas camponesas para os centros urbanos, primeiros fenômenos de urbanização com a rápida transformação da tradicional estratificação social, formação do proletariado operário urbano, crescente intervenção do aparelho estatal”, essa intervenção se deu “quer em forma repressiva, quer protecionista e garantidora” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 145).

argumenta que, “A instituição de longa aprendizagem não é capaz de oferecer garantia alguma de comercializar mão-de-obra incapaz” (SMITH, 1776, p. 167).

Nesse contexto, Smith (1776) defendeu o Liberalismo²³ econômico, em substituição ao absolutismo, que concentrava o poder na figura de três classes: Rei, Clero e Nobreza. Desde o século XVII, no cenário político-econômico internacional, a disputa entre conservadores (absolutistas) e liberais estava em pleno andamento, com as denominadas Revoluções Burguesas²⁴, que causaram novas configurações no mundo, as quais contribuíram para desenvolver o sistema capitalista, ainda que, segundo Mészáros (2015a), sua estabilidade seja algo em constante manutenção e, que se utilize o Estado para promover soluções para suas crises estruturais.

É possível observar, historicamente, como o Estado se configura destacando-se uma ou outra forma de sua organização. Contudo, considera-se que seus movimentos são compatíveis com a manutenção e reprodução do modo de produção capitalista. Exemplo disso são: o Estado de bem-estar social e o Estado mínimo ou neoliberal.

O Estado de bem-estar social, vivenciado durante a pós Segunda Guerra Mundial, teve como nova função garantir Capital fixo e condições de demanda para sustentar a necessidade de investimentos da produção em massa. E, para isso, combinava políticas monetárias e fiscais, como forma de controlar o ciclo econômico. Atuava também para que suas políticas canalizassem investimentos públicos, nos setores relacionados ao crescimento e ao consumo em massa, além de objetivar o pleno emprego com garantia de seguridade social, assistência médica, educação, habitação e, ainda se tornou responsável por promover a regulação direta ou indireta das negociações sobre salários e direitos dos trabalhadores (HARVEY, 1989; PERONI, 2003; MÉSZÁROS, 2015a). Vale ressaltar que “o sistema

²³Doutrina que serviu de substrato ideológico às revoluções antiabsolutistas que ocorreram na Europa (Inglaterra e França, basicamente) ao longo dos séculos XVII e XVIII, e à luta pela independência dos Estados Unidos. Correspondendo aos anseios de poder da burguesia, que consolidava sua força econômica ante uma aristocracia em decadência, amparada no absolutismo monárquico, o liberalismo defendia: 1) a mais ampla liberdade individual; 2) a democracia representativa com separação e independência entre três poderes (executivo, legislativo e judiciário); 3) o direito inalienável à propriedade; 4) a livre iniciativa e a concorrência como princípios básicos capazes de harmonizar os interesses individuais e coletivos e gerar o progresso social (SANDRONI, 1999, p. 347).

²⁴As Revoluções Burguesas foram movimentos político-sociais que ocorreram na Europa Ocidental entre 1640 e 1850, provocaram transformação na antiga sociedade aristocrática, naquela época dominada pela monarquia absoluta e pela propriedade fundiária que pertencia à nobreza, em uma sociedade capitalista onde predominava a produção mercantil e a ideologia do liberalismo. Como exemplos clássicos de revoluções burguesas destacam-se: a Revolução Inglesa (1640-1688) e a Revolução Francesa (1789) (SANDRONI, 1999, p. 531).

capitalista incorpora ideias da planificação socialista e principia um quadro de recuperação e de estabilidade” (FRIGOTTO, 2010, p. 75).

O Estado de bem-estar social ou keynesianismo é compreendido como uma filosofia social, segundo a qual “o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais” (MORAES, 2001, p. 87). Seria um Estado forte, que age no planejamento, na organização e no controle de tudo, visando o desenvolvimento. “O Estado de Bem-Estar vai desenvolver políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro-desemprego, bem como direito à educação, subsídio no transporte etc.” (FRIGOTTO, p. 75). As transformações desse sistema não refletem mudança em sua estrutura, trata-se de praticar alterações que possibilitem a garantia de seu funcionamento preservando o capital e buscando, principalmente, o seu acúmulo.

Considerando a complexidade do sistema capitalista e as diversas e desiguais sociedades, destaca-se que esta formação estatal não poderia se desenvolver em todas as sociedades do mundo, visto que “o Estado do bem-estar social, na realidade, foi muito limitado a um punhado de países capitalistas. Mesmo lá foi construído sobre fundações frágeis. Não poderia ser nunca expandido ao restante do mundo” (MÉSZÁROS, 2015, p. 165).

Além disso, “os processos de tomada de decisão global das conformações estatais no capital” (MÉSZÁROS, 2015a, p. 16) não conseguem dar solução aos múltiplos problemas sociais, pois estes estão sedimentados sobre uma base social antagônica, portanto essas formações estatais jamais conseguirão efetivar suas funções de correção e estabilização (MÉSZÁROS, 2015a).

Outro problema da atuação das sociedades capitalistas democráticas ou ainda das formações estatais modernas está na incompatibilidade entre as liberdades econômicas e políticas, pois “enquanto o mercado econômico realiza a desigualdade material, a democracia assenta-se na ideia de que os indivíduos dispõem de igual capacidade para fazer valerem os seus interesses” (PIO; PORTO, 1998, 294). Nesse sentido, também caminha a doutrina neoliberal, porque “para o neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 763).

A proposta do Estado neoliberal acontece como solução para a crise aprofundada entre 1965 e 1973, quando todos os compromissos do Estado de bem-estar comprometeram a expansão do sistema e de sua produção. Pelo discurso neoliberal, pode-se então dizer que essa crise foi desencadeada pelo suposto excesso de responsabilidades, com aspectos sociais e regulamentações sobre o mercado, condições que o impediam de se desenvolver. Por isso, a proposição de um Estado mínimo (HARVEY, 1989; PERONI, 2005), o qual segundo Peroni (2003, p. 33), “[...] é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social [...]”. Nos anos 1990, a crise do capitalismo é diagnosticada pela teoria neoliberal, como crise do Estado, de modo que, nesse contexto, a educação e/ou a política educacional passa também por redefinições (ADRIÃO; PERONI, 2005).

Considerado como um novo projeto político, econômico e ideológico, o Neoliberalismo estava efervescendo e viria, posteriormente, adentrar o contexto social brasileiro, com ilusão de desenvolvimento, a partir de um Estado desregulamentado em que o capital pudesse seguir livre fluxo (ANDERSON, 1995).

As principais premissas neoliberais foram acordadas no Consenso de Washington, em novembro de 1989. Trata-se de uma reunião, que contou com a participação de “governos conservadores, diretores executivos e representantes das instituições financeiras internacionais, ministros da Fazenda, presidentes de bancos centrais e representantes dos governos das economias em desenvolvimento”, que objetivaram avaliar e analisar a economia de países tomadores de empréstimos, os quais não estavam retornando resultados suficientes. Esses representantes firmaram, como possível solução, a necessidade de executar “reformas estruturais, de aplicação de um plano de estabilização econômica, e ratificaram a proposta neoliberal como condição para conceder novos empréstimos aos países periféricos” (SILVA, 2005, p. 256). Vale destacar que, nesse primeiro momento, algumas questões ficaram à margem das discussões, conforme salienta Batista (1994):

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas (BATISTA, 1994, p. 11).

Todavia, antes deste Consenso, que expõe o caminho mais recente desta doutrina, cabe esclarecer que, o neoliberalismo²⁵ descendente do liberalismo clássico foi construído pelos países capitalistas, depois da Segunda Guerra Mundial. Tem como expoente Friedrich Hayek em sua obra: *O Caminho da Servidão*, de 1944. Trata-se de uma reação teórica contra o Estado intervencionista ou Estado de bem-estar social (ANDERSON, 1995). As ideias neoliberais vêm de países desenvolvidos e foram construídas, considerando seus status políticos e econômicos, de potências mundiais. Estrategicamente, servem para manter a hegemonia destes países sobre outros menos desenvolvidos, visto que, claramente, sua fórmula não promove desenvolvimento, tampouco de países periféricos (como o Brasil) e ainda os conduz ao desmonte do aparelho estatal, com reflexos diretos e indiretos nos princípios e valores das nações, que adotaram regimes democráticos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o cenário internacional encontrava-se polarizado, segundo Lombardi (2016):

[...] quando os vitoriosos dividiram o mundo em dois blocos: de um lado o bloco socialista e do outro o capitalista, cada qual visando barrar o avanço do outro. No bloco capitalista o desenvolvimento resultava de novo ciclo de industrialização privada, com ampliação dos investimentos do setor estatal, consolidação das máquinas burocráticas e expansão do ensino público. No bloco socialista, o desenvolvimento industrial deu-se em decorrência do planejamento estatal, com políticas de redistribuição de renda e burocratização do Estado (LOMBARDI, 2016, p. 26).

Essa era a realidade ao redor do mundo, o qual estava dividido entre dois blocos²⁶ ou projetos civilizatórios, porém cada local também apresenta singularidades em seu processo de desenvolvimento e essas filosofias assumem formatos específicos e peculiares.

Assim, “Para a teoria política neoliberal, o cidadão, através do voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários, pois este sistema consiste-se em uma forma de distribuição de renda” (PERONI, 2000, p. 4). Resguardadas as falhas do Estado de bem-estar, essa configuração estatal, sutilmente, mais participativa ou democrática, teria forte

²⁵ Para aprofundar a leitura sobre neoliberalismo, consultar o título: *Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?* de Reginaldo C. Moraes (2001).

²⁶ Desses blocos surgiram as duas principais grandes superpotências, levando à divisão entre dois grandes blocos de influência e disputa hegemônica: o capitalista liderado pelos Estados Unidos e o comunista pela União Soviética. Após a Guerra o equilíbrio entre os blocos foi mantido pela ameaça nuclear, reiteradamente lembrada pelo ocorrido em Hiroshima e Nagasaki. [...] O embate entre essas duas visões civilizatórias ultrapassou o plano ideológico e propagandístico plasmando-se à filosofia, à ciência e também à pedagogia, na qual fez intérpretes entre duas concepções que se opunham frontalmente. (LOMBARDI, 2016, p. 26-28).

impacto nos gastos governamentais. Então, onde fosse possível, era necessário esvaziar o poder do estado, por meio de privatização e terceirização de seus serviços.

Vale frisar que o receituário neoliberal provocado a partir do Consenso de Washington não trouxe novas formulações a esta doutrina, no máximo serviu para homogeneizar um discurso, que responderia ao interesse dos representantes do capital, conforme ratifica Batista:

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto (BATISTA, 1994, p. 6).

A fórmula neoliberal não obteve êxito tão evidente ao longo da história, pois em 15 anos, nos países (Nova Zelândia, Inglaterra, Austrália, Estados Unidos da América) mais ricos, não conseguiu fazer a economia crescer. Em contrapartida, no aspecto social, conseguiu aumentar as desigualdades das sociedades, porém sem desestatizá-las a contento (ANDERSON, 1995). Isso porque, segundo Paulani (2011),

O capitalismo se move pela lógica do lucro, mas sua sobrevivência como sistema depende de ele apresentar serviços tais como: promover o desenvolvimento; reduzir as desigualdades; criar direitos sociais. Esses três aspectos são as expressões mais concretas desse período de economia regulada pelo Estado (PAULANI, 2011, p. 36).

No Brasil, a resistência da população ao neoliberalismo tem preservado a gratuidade da educação básica pública, como direito garantido, constitucionalmente, mesmo que nos últimos anos se observe maiores investimentos, por parte do governo federal, em políticas públicas que contemplam as instituições privadas, que atendem o ensino superior (CHAVES, 2019). Mas isso faz parte do receituário neoliberal - possibilitar o desenvolvimento, supostamente regulado, da iniciativa privada, muitas vezes, chamada, genericamente, de sociedade civil.

No que tange ao Estado de bem-estar, observa-se que, suas prioridades para com a manutenção de tantas responsabilidades elevam seus gastos para com as políticas sociais, entre elas as políticas de educação. Ao passo que, no Estado perpassado pela lógica neoliberal, denominada Estado-mínimo, esse compromisso com questões sociais é reduzido e repassado ao mercado. Para qualquer uma dessas formações estatais (configurações estatais) considera-se que, “[...] os Estados do sistema do capital não são de *forma alguma inteligíveis*

em si mesmos, mas apenas como a complementariedade corretiva necessária para os defeitos estruturais de outras formas incontroláveis [...]” de sua orientação “para expansão da reprodução sócio metabólica” (MÉSZÁROS, 2015a, p. 18), ou seja, trata-se de um sistema que controla e regula suas unidades produtivas com o máximo de abrangência, atua sobre aspectos econômicos, normativos, institucionais, culturais. Na educação esse processo pode acontecer de várias formas, como por exemplo: pela capacidade de financiar a educação, por meio das políticas educacionais, pela orientação curricular e ideológica a ser implementada.

Entre os responsáveis pela disseminação das políticas neoliberais encontram-se os chamados organismos internacionais²⁷, transnacionais ou multilaterais. Estes representam um conjunto de instituições, comandadas, em sua maioria, por grandes potências mundiais, sendo algumas delas: o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO).

Como ratificam Mota Junior e Maués (2014), os organismos internacionais têm atuado nas últimas duas décadas, orientando as políticas públicas de países periféricos, como as do Brasil. Suas ações foram motivadas em resposta à crise estrutural do capitalismo, que se tornou mais visível, em 1970. O campo educacional tornou-se uma das fronteiras econômicas a ser explorada, pois além dos lucros, poderia fomentar a formação de trabalhadores necessários aos novos contextos da estrutura produtiva. No Brasil, as influências desses organismos eram explícitas, no alinhamento do Ministério da Educação – MEC, com o BM, visto que, alguns de seus antigos *staffs* estavam atuando em cargos estratégicos do MEC, durante o governo FHC (1995-2002).

A influência do Banco Mundial sobre as políticas educacionais, dos países em desenvolvimento, é crescente. O modelo educativo proposto tem como base a visão de economistas (TOMMASI, 2000), portanto, associada à análise de custo-benefício e à taxa de retorno. Essas categorias são centrais para definir a tarefa educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a qualidade educacional concebida pelo BM (TORRES, 2000).

O redimensionamento da política educacional brasileira apresenta fortes marcas do governo FHC, pois em seus dois mandatos foram aprovadas diversas leis, que afetaram a educação, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996, a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundef e a Lei nº 9.424/1996, que o

²⁷Posteriormente, tecemos considerações sobre o Banco Mundial, visto que, é considerado um dos atores internacionais “mais influente na formulação da política educativa nos países em desenvolvimento” e “o mais velado e o menos visível na cena pública dentro de cada país” (TORRES, 2000, p. 182).

regulamentou, bem como a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PINTO, 2002). Essas políticas, sobretudo a LDB/96 e o Fundef trouxeram forte impacto ao financiamento da educação, dando direcionamento à política educacional, por uma década, no caso do Fundef (PINTO, 2002). Ainda assim, reconhece que o contexto que precede o governo FHC influenciou, nitidamente, sua trajetória. A LDB, por exemplo, já transitava no governo Itamar Franco, sendo aprovada na Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1993 e

[...] foi fruto de ampla discussão e razoável participação popular e que, em linhas gerais, conseguia representar os interesses daqueles segmentos comprometidos com a construção de uma escola pública de qualidade, articulados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (PINTO, 2002, p. 110).

Além dessa importante política educacional, em 1990, o Brasil, sob o governo de Fernando Collor, havia participado da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada na cidade Jomtien, de 5 a 9 de março, na Tailândia e firmou compromisso com seus preceitos mediante a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (TORRES, 2000; PINTO, 2002). A referida Conferência contou com o co-patrocínio do Banco Mundial, além do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, da UNESCO e do UNICEF, (TOMMASI, 2000). E possibilitou dar materialidade à política

[...] de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade. Não obstante, esse evento acabou por ter reflexos interessantes no Brasil em função da mobilização das entidades ligadas à educação naquele momento (PINTO, 2002, p. 110).

Essa ação hegemônica sobre os países signatários elegeu, como meta, “a universalização do acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, assegurando-se a equidade na distribuição dos recursos e um padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2002, p. 110), a ser efetivada, por meio da criação de Planos decenais de educação, nos países signatários.

Ainda que, por vezes, essa hegemonia esteja livre da ação de outros atores, os quais podem ser corresponsáveis pelos resultados, há a necessidade de se verificar os limites e possibilidades da política orientada pelo BM, “porque dela continuarão decorrendo as políticas educativas capazes de promover ou bloquear o desenvolvimento sustentável de nossas sociedades” (CORAGGIO, 2000, p. 77).

De acordo com Torres (2000), as orientações do Banco Mundial para as políticas educacionais afastam-se da “visão ampliada” de educação básica, que foi determinada na

Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990. Pois, enquanto as políticas propostas pelo BM excluem a educação infantil e a educação de Jovens e adultos, a noção assumida pela Conferência as englobava. A postura do BM, de priorizar o nível fundamental, começou a partir de 1970, quando realizou o aumento de investimentos, para a educação de primeiro grau e, em paralelo, o reduziu, para a educação secundária. Ressalta-se ainda que os projetos do BM, para educação, acontecem como resultado de uma restrita negociação entre técnicos do banco e as secretarias de Educação (TOMMASI, 2000), dificultando um processo decisório mais participativo.

As supostas dificuldades financeiras do Estado brasileiro podem ser o entrave para cumprir compromissos, relativos à educação, assumidos desde Jomtien, na década de 1990 e renovados após 10 anos, na Declaração de Dakar, em 2000. Essa declaração foi resultado do encontro da Cúpula Mundial de Educação reunida na cidade de Dakar, Senegal, no período de 26 a 28 de abril, de 2000. O item 9 desse documento apontou que os Estados deveriam criar ou fortalecer os planos nacionais de ação²⁸, dando forma e conteúdo a essa declaração e com vista ao desenvolvimento e redução da pobreza. Entre as abordagens dos planos, deveria haver ações para: enfrentar o problema de “subfinanciamento crônico da educação básica”, por meio de um compromisso orçamentário que possibilitasse alcançar as metas de educação para todos; melhorar o status dos docentes. São tarefas que devem ser realizadas a partir da ação cooperativa, que envolve “representantes do povo, líderes comunitários, pais, organizações não governamentais (ONGs) e a sociedade civil” (UNESCO, 2001, p. 9).

Sobre essas orientações para as reformas e políticas educacionais, Oliveira (2004) sintetiza duas dimensões mais visíveis, a saber:

Observa-se, então, um duplo enfoque nas reformas educacionais que se implantam nesse período na América Latina: a educação dirigida à formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas educacionais ao apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo (OLIVEIRA, 2004, p. 1130).

Portanto, a política de financiamento da educação, nesse período, foi ancorada na racionalização de recursos, na focalização em uma das etapas da educação básica, no caso, o ensino fundamental e no voluntarismo e comunitarismo, ou ‘amigos da escola’.

²⁸ Os planos nacionais de ação deveriam evoluir os “problemas relacionados com o subfinanciamento crônico da educação básica, estabelecendo prioridades orçamentárias que reflitam um compromisso em alcançar os objetivos e as metas de EPT o mais cedo possível ou no máximo até 2015” (UNESCO, 2001, p. 9).

A partir da visão gramsciana, do modo como ele compreende as chamadas revoluções passivas²⁹, não se pode perder de vista que, as reformas daquele contexto foram realizadas quando esse termo “reforma” “[...] queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc.”. Mas, após a onda neoliberal “significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida” (COUTINHO, 2010, p. 35). E é por esse motivo que, para Behring (2008), as reformas implementadas pelo Estado, a partir da década de 1990, possuem um sentido ideológico, e, portanto, trata-se não de reformas, mas de “contrarreformas”, pois embora apresentem um discurso de preocupação com a proteção social, na verdade restringem direitos, mascaram seu verdadeiro significado. Trata-se também de submeter todos os setores estatais à lógica de mercado, especialmente aqueles que forem, potencialmente, “mercantilizável e/ou que absorvam recursos públicos que [...] devem ser canalizados para o pagamento das dívidas públicas externa e interna e garantir os interesses estratégicos do capital, atenuando suas turbulências (socorro aos bancos, por exemplo)” (DAVIES, 2017b, p. 135).

Para Ball (2001), houve um desaparecimento gradual da concepção política do Estado Nação, nas dimensões econômica, social e educativa, ao mesmo tempo em que todas essas dimensões são abarcadas “numa concepção única de políticas para a competitividade econômica, ou seja, o crescente abandono ou marginalização (não no que se refere à retórica) dos propósitos sociais da educação” (BALL, 2001, p. 100). Ou seja, não é suficiente que as empresas sejam eficientes e competitivas, é necessário que o país também seja (BATISTA, 1994), daí a ênfase na gestão e racionalização de recursos da educação, cuja expressão maior foi a criação do Fundef.

Ideais e movimentos como: Liberalismo, Keynesianismo, Taylorismo³⁰, Fordismo³¹ e Neoliberalismo podem ser compreendidos como formas de (re)adaptação, administração,

²⁹ Uma revolução passiva pode ser expressa sempre em duas margens ou momentos: se for pela “restauração” “trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo”, ao passo que se for pela vertente da “renovação” seguirá o caminho de atender algumas das demandas populares, porém serão satisfeitas “pelo alto”, mediante “concessões das camadas dominantes”. (COUTINHO, 2010, p. 33). Para o autor, historicamente, o termo reforma foi usado pela Esquerda na defesa de seus posicionamentos sociais, ao passo que a Direita se apropria do termo buscando aceitação de seus ideais junto a população, visto que, na sua condição histórica ele é associado a realização de melhorias para a população.

³⁰ Conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor. Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas). O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, mas também

(re)estruturação e (re)organização do modo de produção capitalista, nos diferentes contextos históricos. Em contrapartida, sua dinâmica essencial permanece imutável à busca pela ampliação do capital e do lucro.

1.2 A disputa do fundo público e o financiamento de políticas sociais no capitalismo

No âmbito das sociedades capitalistas, qualquer espécie de recurso torna-se alvo de conflitos. O Fundo público é certamente um desses recursos que são extremamente disputados, seja no âmbito interno do Estado, pelo setor público e privado, seja no contexto internacional, pela interposição internacional entre Estados. O financiamento de políticas sociais é parte intrínseca do Fundo público, de modo que, a forma de rateamento desse último implica na capacidade de atendimento das demandas sociais de uma sociedade. Vale ressaltar que o Estado capitalista não prioriza as necessidades humanas, pois é voltado às suas próprias demandas de expansão e acumulação (MÉSZÁROS, 2015b), por isso, embora o Fundo seja criado para atender às demandas sociais, pode vir a ser usado para atender prioritariamente à demanda econômica.

O Fundo público é, constantemente, envolvido entre interesses nem sempre convergentes. Essa máxima, para o delineamento do financiamento da educação também é válida. De acordo com Salvador (2010), o Fundo público tem sido constantemente, utilizado para socorrer o sistema capitalista, em razão das diversas crises financeiras. O que acontece “devido à incapacidade do sistema para garantir a expansão do capital na escala requerida sem a administração, pelo Estado, de doses sempre maiores de “ajuda externa”, de uma maneira ou outra” (MÉSZÁROS, 2015b, p. 10). Nesse sentido, o Fundo público foi utilizado para amparar instituições financeiras impactadas pelas crises. Cabe salientar que, essa ajuda se dá com o sacrifício dos impostos pagos por todos os cidadãos. É preciso ter em consideração que:

criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, pois procura automatizar seus movimentos (SANDRONI, 1999, p. 592).

³¹ Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias primas, mas até os transportes de seus produtos. [...] O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas (SANDRONI, 1999, p. 249-250).

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional (SALVADOR, 2010, p. 607).

O orçamento estatal ou ainda o orçamento público é um instrumento ou conjunto de instrumentos em que são previstas as receitas e determinadas as despesas, mantido o controle e a execução das políticas, assim como seu planejamento. De acordo com Sadeck (2009), o orçamento público assume não somente a importância econômica, mas também a política e social, uma vez que “é por meio dele que são decididas quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida e qual reivindicação popular será atendida” (SADECK, 2009, p. 257).

O orçamento público possui variadas funções e características. Ele serve para tomada de decisões políticas: seja para atender demandas internas como promessas de campanha, seja para garantia de cumprir acordos políticos internacionais de modo a estabelecer as ações prioritárias; serve ainda como planejamento, onde se elenca os objetivos e metas a serem atingidos em um exercício; promove a distribuição de renda ao realocar os recursos reunidos dos diversos setores da sociedade; serve para promover a transparência das contas públicas e o controle social nas esferas de governo municipal, estadual e federal; serve para prever as despesas orçamentárias (SADECK, 2009).

Nos artigos 157 e 162 da Constituição Federal, de 1988 estão descritos a existência da partilha de recursos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Contudo, Ednir e Bassi (2009) destacam que embora os municípios recebam parte da partilha de recursos do sistema tributário, sua parte é a menor parcela, pois as maiores parcelas ficam com a União e os Estados, sendo que, são os municípios os responsáveis por atender, mais especificamente, os cidadãos, visto que vivem em seu território.

O recurso do Fundo público é essencialmente formado a partir dos tributos. Os tributos podem ser, quanto ao tipo, cobrados de modo direto ou indireto. Quanto à categoria, os tributos podem ser cobrados de forma progressiva ou regressiva. Quando cobrados, diretamente, incidem sobre a propriedade e a renda, quando adquiridos indiretamente estão embutidos nos produtos e serviços que todos consomem, desconsiderando-se a renda. Se cobrados de forma progressiva, os tributos incidem sobre a renda, a propriedade ou posse das pessoas, de modo proporcional à riqueza. Por outro lado, se recolhidos de forma regressiva, incidem igualmente para pobres e ricos, desconsidera-se a proporção de renda dos

indivíduos. Os tributos são denominados a partir da forma de recolhimento e podem ser classificados em: imposto, taxa e contribuição (EDNIR; BASSI, 2009). Sobre a questão tributária brasileira, Salvador (2010) ratifica que

Historicamente, o financiamento tributário no Brasil é regressivo, ou seja, feito por tributos indiretos que incidem sobre o consumo, sendo que a tributação direta fica limitada à tributação sobre os salários. Essa situação piorou de 1995 para os dias atuais, devido às alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, que modificaram a reforma tributária realizada na Constituição Federal (CF) de 1988 (SALVADOR, 2010, p. 617).

Segundo o supracitado autor, o governo FHC foi um dos que mais alterou a legislação tributária brasileira, baseando-se em ideais neoliberais, “As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação” (SALVADOR, 2010, p. 618). As ações desse governo teriam resultado em agravar as distorções, bem como contribuíram para deixar o sistema tributário mais regressivo às ações que continuaram durante o governo Lula (SALVADOR, 2010).

O Estado brasileiro, como todo Estado capitalista, é estruturalmente privatista, pois sua constituição e funcionamento orientam-se principalmente em defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais gerais e também frequentemente até mais específicos (a fração do capital financeiro, por exemplo) das classes dominantes (DAVIES, 2017b, p. 135).

Ainda assim, o Estado brasileiro não se resume somente a esta afirmação, pois em seu interior há lutas entre as classes dominantes e destas com as classes dominadas, o que leva o Estado a tecer concessões a fim de conciliar os diferentes interesses, a favor de sua própria manutenção (DAVIES, 2017b).

Os recursos destinados à educação pública contam, atualmente, com a prerrogativa de publicidade por meio da lei de transparência e mesmo assim “As fontes públicas de financiamento das escolas privadas sempre foram e ainda são muito importantes, ainda que nem sempre visíveis e facilmente mensuráveis” (DAVIES, 2017b, p. 135). Para o autor, ainda que a legislação tenha sido alterada, isso não significa que a prática privatista tenha sido eliminada. A exemplo disso, o referido autor sustenta que a Constituição, de 1988, rompeu com o financiamento das instituições com fins lucrativos, porém nenhuma legislação foi criada para fiscalizar ou mesmo verificar se os estatutos declaratórios das chamadas

instituições filantrópicas são, realmente, cumpridos, no que se refere à lucratividade (DAVIES, 2017).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 discrimina em seu Art. 19 e incisos I, II e III que, administrativamente, as instituições de ensino são classificadas, respectivamente, em Públicas, Privadas e Comunitárias. Além disso, na legislação, o § 2º determina que tanto instituições privadas quanto comunitárias podem ser certificadas como filantrópicas, nos termos da lei. Com vistas ao exposto na LDB, Salvador (2010) ressalta que, “O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital. A presença dos Fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo” (SALVADOR, 2010, p. 608).

Para Aguiar (2019), o Estado brasileiro, por meio de seus agentes, atua para garantir a produção e reprodução social. Assim, são criadas medidas que amparem tal manutenção sistêmica. O Novo Regime Fiscal criado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, durante o governo de Michel Temer, limita o crescimento das despesas primárias por um prazo de 20 exercícios, iniciado em 2017 e determinado para cessar em 2036.

A criação do NRF foi uma medida para combater o agudo *déficit* das finanças do Estado brasileiro, mas não exerce tão somente essa função, visto que também “garante-se que a dívida pública permaneça em patamar seguro, por intermédio de uma meta de crescimento real zero das despesas (regra geral)” (AGUIAR, 2019, p. 128-129). Ainda que a economia do país cresça, os recursos gerados não serão, necessariamente, revertidos para as políticas sociais, porém podem ser aplicados no pagamento da dívida pública, sem que aconteça o retorno social em educação, saúde, segurança, saneamento etc. para os cidadãos contribuintes.

Ainda que o NRF tenha anunciado a redução de investimento nas políticas educacionais sinalizadas a acontecer a partir de 2016, é relevante destacar que o governo já vinha reduzindo suas despesas com educação bem antes disso, conforme se comprova por meio dos dados de Despesas por Subfunção do MEC, de 2014 a 2017, relativos ao Ensino Superior, à Educação Básica, à Previdência, ao Ensino Profissional, à Assistência Hospitalar e Ambulatorial, aos Benefícios ao Trabalhador e a Atenção Básica, à Administração Geral e às demais Subfunções, a seguir:

Tabela 1 – Ministério da Educação: Despesas por Subfunção (R\$ milhão)

Subfunção	2014	2015	2014/2015	2016	2016/2015	2017	2017/2016	2017/2014
Ens. Superior	36.342,1	37.076,00	2,0	33.434,3	-9,8	33.063,50	-1,1	-9,0
Edu. Básica	33.698,2	30.020,80	-10,9	29.445,80	-1,9	26.091,40	-11,4	-22,6
Previdência	13.248,2	13.737,20	3,7	13.485,40	-1,8	14.548,80	7,9	9,8
Ens. Prof.	15.154,8	13.388,90	-11,7	13.018,60	-2,8	11.655	-10,5	-23,1
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	5.461,0	6.960,00	27,4	7.252,10	4,2	7.935,80	9,4	45,3
Benefício ao Trabalhador e a Atenção Básica	2.294,6	2.377,50	3,6	2.863,10	20,4	2.789,80	-2,6	21,6
Administração Geral	907,0	1.020,80	5,2	974,80	-4,5	1.029,90	5,7	6,2
Demais Subfunções	1.395,9	1.240,00	-11,1	1.566,10	26,2	1.131,60	-27,7	-18,9
Total	108.565,00	105.822,00	-2,5	102.040,00	-3,60	98.246	-3,7	-9,5

Fonte: Siafi; valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar. (TANNO, 2017, p.2).

Visualiza-se, na tabela 1 que, de 2014 a 2017, houve redução de investimentos de até 22% em educação básica, de 21% em benefícios ao trabalhador e à atenção básica e de 23% em ensino profissional. De fato, foi uma redução de despesas que certamente atingiu a maior parcela da população brasileira.

Portanto, mesmo sem a ação do NRF sobre as despesas da educação, já houve redução de despesa, pois por meio da tabela acima se identifica que “as principais subfunções finalística do MEC – ensino superior, educação básica e ensino profissional – são as que sofrem maior redução, ainda que as despesas de pessoal ativo integrem as subfunções” (TANNO, 2017, p. 2). Este foi apenas mais um exemplo do uso, por vezes, incoerente do Fundo público. Ao se ter esses dados como referência, é possível inferir que a educação não figura como umas das prioridades governamentais.

O Fundo público seria um importante instrumento de combate às desigualdades sociais, entretanto, como pode ser observado no bojo do Estado brasileiro, sua finalidade acaba por ser reorientada para atender aos interesses econômicos, tanto locais quanto internacionais, de modo que sua finalidade quanto ao atendimento das demandas sociais é comprometida. Assim, uma ruptura com os princípios liberais e/ou neoliberais poderia promover, realmente, o combate às desigualdades sociais provocadas pela dinâmica do capitalismo de uma sociedade dita democrática. E nesse sentido, os tributos cobrados se converteriam em propulsores para corrigir as assimetrias econômicas, conforme ratificam Ednir e Bassi (2009, p. 25): “Os tributos são necessários para viabilizar as políticas públicas

que deveriam contribuir para corrigir a também perversa e injusta distribuição e concentração de renda no Brasil. Mas o que existe em nosso país é uma profunda e cruel injustiça”. Assim, embora o país venha elevando sua carga tributária, especialmente, a partir dos anos 1990, esse recurso não reflete no enfrentamento das desigualdades sociais e ainda onera a parcela mais pobre da população (EDNIR; BASSI, 2009).

Os problemas sociais do Brasil, possivelmente, seriam mais bem enfrentados se a riqueza social produzida, realmente, fosse empregada em prol da população, ao invés de socorrer as instituições financeiras, como afirma Salvador (2010).

[...] [o Estado] atuou no âmbito das políticas monetárias no sentido de liberar recursos para as instituições financeiras, sem quaisquer contrapartidas de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e dos direitos sociais. A rapidez e a agilidade do fundo público brasileiro usadas para socorrer o mercado financeiro são mais uma amostra da influência dos bancos no domínio da agenda econômica do nosso país (SALVADOR, 2010, p. 624).

Por enquanto, uma das medidas que tem assegurado o uso de parte do Fundo público para o financiamento da educação diz respeito à vinculação constitucional e às subvinculações realizadas por meio da política de fundos. Contudo, os recursos do Fundo público são comprometidos pela crise do capitalismo, visto que

Os juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos (SALVADOR, 2010, p. 608).

Parte dos recursos do Fundo público, de seu orçamento, é canalizada para o pagamento da dívida pública. Trata-se de manter o funcionamento do capitalismo e de sua economia. E nesse contexto, o Estado mínimo supostamente defendido, é mínimo para as políticas sociais (PERONI, 2003). Perde completamente a razão de ser diante da realidade econômica, pois é o Estado e seus recursos públicos que são dissecados para garantir a continuidade de um sistema que vive de crises, pois estas fazem parte de sua estrutura (SALVADOR, 2010).

No que tange aos recursos do Fundo público destinados à educação, visualiza-se maiores embates entre os defensores do ensino público e defensores do ensino privado. Esta discussão não se apresenta como novidade, pois há inúmeros pesquisadores, a exemplo de Ednir e Bassi (2009), Salvador (2010) e Davies (2017), que se debruçam sobre a questão.

Para Antônio (2019), o Fundo público é motivo histórico de conflitos entre os publicistas e os privatistas. O Fundo público é de interesse dos privatistas porque permite a transferência de responsabilidade e, com certeza, de recursos do Estado para o setor privado. Assim, o cenário de disputa acontece tanto em nível municipal quanto estadual e federal. O estudo do autor sobre as proposições dos deputados da Câmara Federal da 55ª Legislatura apurou que o financiamento da educação é mencionado como objeto de disputas de forma significativa por deputados publicistas e privatistas, conforme exposto na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Proposições sobre o Financiamento da Educação apresentadas por categoria – 55ª legislatura

Tipo de Proposição	Total de Proposições	Total sobre Financiamento	Publicista	Privatista	Contraditório
PEC	2	16 (70%)	12(75%)	4 (25%)	-
PLP	3	24 (73%)	17(71%)	5 (11%)	2 (8%)
PL	110	336 (30%)	119(35%)	198 (59%)	19 (6%)
Total	115	376 (32%)	148(39%)	207 (55%)	21 (6%)

Fonte: Antônio (2019, p. 167).

Os dados na tabela 2 evidenciam que as proposições sobre o financiamento da educação são bastante significativas quanto às PEC's e PLP's, que abordam políticas gerais e estruturais do financiamento. De acordo com Antônio (2019, p. 167), essa situação “significa que a utilização, apropriação, expansão ou redução do Fundo público configuram pontos centrais na disputa entre público e privado na educação, implicando diretamente na disputa acerca das funções e responsabilidades do Estado”.

As proposições dos publicistas, da Câmara dos Deputados, defendem políticas de caráter expansionista, no sentido de expandir o gasto e também os recursos públicos dedicados à educação pública, enquanto as proposições dos privatistas se destacam, especialmente, por apresentarem não somente “implicações expansivas, mas também redutoras e espoliadoras, ou seja, respectivamente, reduzindo o Fundo público para a educação, e ampliando os recursos e as possibilidades privadas à custa da educação pública” (ANTÔNIO, 2019, p. 167-168). Fica evidente que

De forma geral, a tendência privatista buscou manter ou expandir formas atuais já existentes e praticadas de privatização ou de redução do fundo público, como políticas e programas que direcionam recursos e matrículas para o setor privado – como o Prouni e o FIES; elevação do gasto tributário, através de isenções e deduções fiscais; pagamento de bolsas de estudos em instituições privadas pelo Estado; entre outros. Quanto às iniciativas publicistas, foram marcantes, sobretudo, projetos visando à expansão de instituições de educação superior públicas;

alterações no Fundeb; ampliação do papel da União no financiamento da educação; entre outros (ANTÔNIO, 2019, p. 168).

Diante dessa ponderação, é relevante destacar que a relação do Estado junto ao setor privado não pode ser naturalizada no sentido mercadológico, que se emprega. A função desempenhada pelo Estado ultrapassa o sentido econômico, pois este também é responsável pelas questões sociais como, por exemplo, a educação, a saúde, a segurança e o lazer. De acordo com Bonamino (2003), ao concretizar a relação público-privado, há tendência do Estado na imposição de restrições “[...] no volume, na capacidade e na qualidade dos serviços educacionais publicamente produzidos”. E isso também demarca “uma tendência à diminuição do grau em que o Estado se faz presente na dispensa e operação de certas políticas educacionais, que corre em paralelo à ampliação do grau de envolvimento do setor privado” (BONAMINO, 2003, p. 274).

No campo educacional, a relação do Estado, tanto com o setor privado lucrativo quanto com o setor privado não lucrativo, pode causar sua transformação e reordenamento, bem como pode incidir no crescimento da descentralização administrativa e financeira dos serviços educacionais (BONAMINO, 2003). Essa realidade é resultante do processo histórico pelo qual o financiamento da educação se desenvolveu, por isso, busca-se adiante os nexos de sua movimentação no tempo.

1.3 Financiamento da educação: breve desenvolvimento histórico

O financiamento da educação passou por avanços e recuos em seu desenvolvimento. A partir do Ato Adicional de 1834³² à Constituição Imperial, de 1824, houve a promoção da autonomia às províncias, com relação à cobrança de impostos e a sua aplicação na educação, entretanto, também provocou a ampliação das desigualdades nos padrões de financiamento da educação pública e no pagamento dos profissionais, das diversas regiões brasileiras, pois havia diferenças quanto à capacidade econômica entre as províncias (MONLEVADE, 2014). Portanto, essa descentralização não abrangeu aspectos financeiros dos governos, apenas suas responsabilidades quanto à educação. Tal fato é também corroborado por Martins (2011), para quem, na sociedade escravista, “a equidade não constituía um valor que conformasse a ação política. Não havia colaboração – as províncias deveriam oferecer educação primária

³²O Ato Adicional promoveu maior autonomia das províncias, contudo pouco podiam investir em suas escolas.

com seus próprios recursos, insuficientes, dada a estrutura tributária que privilegiava o governo central” (MARTINS, 2011, p. 278).

A centralização e a descentralização se manifestavam mediante as condições de cada lugar e nos aspectos que mais interessavam à metrópole compreendida, como centro de poder. Havia um grande contraste entre a centralização econômica, bem controlada e detalhada, e a descentralização da educação, que foi subalternizada primeiro à responsabilidade dos jesuítas e, posteriormente, “às empobrecidas Câmaras Municipais Províncias” (GUTIERRES, 2010, p. 84).

Uma das possíveis explicações para o fato do pouco interesse governamental por uma sistematização da educação, segundo Gutierrez (2010), estava na ausência de necessidade de escolarizar as massas, visto que, até 1888, o país viveu o regime escravocrata e sua política econômica agroexportadora baseava-se na monocultura.

De acordo com Araújo (2013), os debates sobre o Ato Adicional de 1834 tangenciavam entre seus efeitos centralizadores e descentralizadores, que afetavam tanto o governo central quanto as províncias. A autora destaca que com a abdicação de D. Pedro I, a divisão de poderes tributários e o Ato Adicional, de 1834, propiciaram maior autonomia às províncias, ainda que por um período curto, de 6 anos, pois seus efeitos foram suspensos pela Lei de Interpretação. O poder central permaneceu como detentor das fontes de receita, as quais não foram repassadas às províncias para subsidiar a educação. Assim, “Ausente a *colaboração*, o que subtraía a *equidade* seu pressuposto, e reduzia a *autonomia*, o financiamento à educação estava distante do adequado” (ARAÚJO, 2013, p. 54).

Com a Proclamação da República, em 1889 e, ainda, com insuficiência de recursos dos estados para ofertar o ensino primário, pré-primário e o secundário, os municípios começaram a tentar suprir esta falta com a retirada de recursos de outras políticas públicas, além de usar uma parte de suas receitas de impostos (MONLEVADE, 2014).

Salienta-se que, “A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal” (ABRUCIO, 2010, p. 44). Portanto, o financiamento da educação está inserido no bojo do federalismo brasileiro e, embora tornado oficial a partir da República, foi construído sob as bases do poder do império, ou seja, continuou permeado por práticas patrimonialistas e coronelistas. De acordo com Davies (2017b, p. 135) o patrimonialismo “consiste nas atitudes e práticas dos detentores do poder estatal tratar a coisa pública como propriedade pessoal, familiar, privada”.

O patrimonialismo representa uma alternativa à sociedade de Estamentos³³ (FAORO, 1993), de modo alternado ou derivado, o poder estatal flui do dono das terras, o qual também pode regular a economia, configura-se como subtipo da dominação tradicional, envolve, tanto o patriarcalismo como a gerontocracia³⁴, orienta-se por uma “racionalidade de tipo material” que, ao invés de ser regido por fins, é regido por valores: éticos, religiosos e, principalmente, políticos (assim como valores econômicos) (FAORO, 1993, p. 16).

O coronelismo deve ser compreendido, em sua construção histórica, para além da formação do Estado Brasileiro, pois o poder dos Coronéis estava associado à posse de grandes latifúndios isolados, cujos proprietários “faziam as leis” e determinavam os rumos da política local, como ratifica Carone (1971).

No entanto, a razão primeira do coronelismo é o fator geográfico, que vai estar intrinsecamente ligado à formação das grandes propriedades. A formação complexa e individualista da nossa expansão territorial se faz através de núcleos isolados. Portugueses nobres, comerciantes ricos e militares a serviço da Coroa, etc., recebem sesmarias, formando os primeiros núcleos independentes e iniciando, por razões várias, um processo que prossegue no Império e República. Enquanto os latifúndios se estendem, praticamente não existe a ação do Estado; a ausência do poder público facilita a presença do poder privado, que se arroga no direito de todos os atributos "legais" (CARONE, 1971, p. 85-86).

As práticas patrimonialistas e coronelistas, apesar de ainda presentes em diversos espaços no Brasil atual, foram bem frequentes na Primeira República. A “Política do Café com Leite” por exemplo, representou, nesse período, a alternância da presidência do governo brasileiro entre paulistas e mineiros. Tal domínio propiciava privilégios e condições favoráveis aos coronéis que controlavam rigidamente seus ‘currais eleitorais’ (CARONE, 1971). Portanto, durante a Primeira República (1889-1930), a depender de melhores ou piores condições financeiras dos estados, a educação foi mais desenvolvida ou não, pois isso demandava financiamento compatível com os poucos recursos e que refletia as desigualdades regionais de riqueza e a União, praticamente, se isentou de colaboração, como afirma Cury (2007):

³³ Para o materialismo histórico o estamento é a expressão, historicamente determinada, da produção social, das relações de produção, do modo de apropriação da produção e da força de trabalho, das formas de propriedade, dos instrumentos de produção, da divisão social do trabalho, ou, dito de maneira mais simples: um dos elementos, ainda que multiplamente conectado e com uma gravidade importante, do modo de produção (SILVA, 2009, p. 4).

³⁴ O termo gerontocracia se origina do grego *geron*, tendo o sentido de o mais velho, ou ainda o mesmo que governo dos mais velhos, dos *senatores*. Na perspectiva weberiana é compreendido como uma forma de tradicionalismo, na qual não há qualquer espécie de direção administrativa. Fundamenta-se na crença de que os mais velhos possuem mais conhecimentos sobre a tradição sagrada (MALTEZ, 2009).

A Constituição Liberal de 1891 impõe a laicidade como característica inerente a todas as escolas públicas da União, estados e municípios, mantém o Estado como detentor da validade dos diplomas e certificados, mas retira de seu texto a gratuidade. Essa última ficou por conta do regime autônomo dos estados (Cury, 2001). Já o financiamento da educação, pela via da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os estados. É o caso, por exemplo, da iniciativa do governo federal em apoiar o desenvolvimento de escolas na zona rural nos estados, sob a forma de adesão e de contrapartida (CURY, 2007, p. 834).

Essa situação de descaso da União para com estados e municípios, durante o Império e a primeira República, é também corroborada por Pinto (2018), para quem diante da “ausência de uma fonte estável para o financiamento da educação assiste-se, nos cem anos seguintes³⁵, à construção de um sistema educacional mantido basicamente pelos entes estaduais, parco de recursos e que refletia as desigualdades regionais de riqueza” (PINTO, 2018, p. 848). Ressalta-se que as políticas educacionais passaram por reformas educacionais realizadas em diversos estados³⁶ brasileiros e contribuíram para sustentar o molde de financiamento da educação básica.

Essa dinâmica vem a ser alterada somente com a vinculação de impostos pela Constituição, de 1934, a qual incorporou reivindicações implícitas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que versava sobre a universalização e democratização da educação e reivindicava condições para a garantia do direito à educação (SENA; PINTO, 2013). Dessa maneira, determinou-se a aplicação de percentuais de recursos advindos da tributação de impostos à educação. Assim, a Constituição Federal, de 1934, em seu artigo 156, assevera: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (CURY, 2007, p. 834).

Contudo, no Estado Novo presidido por Getúlio Vargas, a Constituição (outorgada), de 1937, retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, o que só veio a ser restabelecido na Constituição, de 1946, no governo democrático.

A Constituição Federal (promulgada) de 1946 retoma, em boa parte, princípios da Constituição de 1934, como a vinculação de impostos para o financiamento da educação como direito de todos, a distinção entre a rede pública e a privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Repõe em termos federativos a

³⁵ O Autor se refere aos anos seguintes à independência do Brasil de Portugal.

³⁶ Em São Paulo, por Sampaio Dória no ano de 1920; no Ceará por Lourenço Filho em 1922; no Paraná por Lysimaco Ferreira da Costa e Prieto Martinez em 1923; no Rio Grande do Norte por José Augusto em 1924; na Bahia Anísio Teixeira em 1925; em Minas Gerais por Francisco Campos e Mário Casasanta em 1927; no Distrito Federal – que se situava ainda no Rio de Janeiro – por Fernando de Azevedo em 1927 e em Pernambuco por Carneiro Leão em 1929 (MARTINS; PINTO, 2013).

autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino. Assim, no artigo 169, se lê: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CURY, 2007, p. 837).

No entanto, no período de 1940 a 1960, a maioria das matrículas do ensino urbano pertencia à iniciativa privada, ou seja, não era gratuita. Este fato foi um dos motivos para a “guerra” política entre “privatista” e “publicistas”, na perspectiva de nortear a educação brasileira, cujos embates permearam na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4.024, de 1961 (MONLEVADE, 2014). Dessa forma, “essa lei reforçava a ideia de que cabia à família escolher o tipo de escola, pública ou privada, que desejasse encaminhar seu filho e, em caso de falta de recursos, caberia ao Estado fornecê-los para que a família pudesse exercer seu “direito de escolha” (PINTO, 2018, p. 854).

A Constituição de 1946 foi bastante emendada após o golpe de 1964, visando “incrementar um centralismo econômico e político da União”. Com a implementação da Constituição, de 1967, acontece a desvinculação dos impostos federais, conservando-se a vinculação de impostos de estados e municípios, e a criação do Salário Educação³⁷, uma fonte adicional destinada ao ensino fundamental obrigatório, cobrado sobre a folha de pagamento das empresas, o qual apesar disso, em relação ao montante dos recursos, estava abaixo de 10% dos gastos³⁸ com educação, naquele período. Porém, tal fonte financeira permitiu a afirmação das políticas suplementares da União, em sua função de assistência às redes estaduais e municipais de ensino. Dessa forma, o recurso é aplicado em programas de construção de escolas, alimentação escolar, material didático, capacitação de professores (MONLEVADE, 2014).

Para Abrucio (1994), o Regime Militar, Ditadura Militar, implantou um modelo unionista³⁹, que foi centralizador de poder político e manteve as decisões econômicas sob o controle de Governo Federal. O modelo empregado teve por objetivo “[...] eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período de

³⁷O Salário Educação foi criado pela Lei nº 4.440/1964, e segundo Pinto (2018) adquiriu *status* constitucional na CF de 1969 e continua existindo, com alterações, até hoje. Mas já havia previsão de contribuição por parte das empresas na Constituição de 1946. (PINTO, 2018, p. 851).

³⁸O termo gasto ou gasto público em educação, nesta pesquisa será compreendido como investimento necessário para atingir objetivos educacionais tanto constitucionais quanto referentes a outras legislações como, por exemplo, a LDB, o Plano Nacional de Educação, Planos estaduais e municipais de Educação.

³⁹O termo modelo unionista ou unionista-autoritário refere-se ao novo modelo de relações intergovernamentais implantado pela Ditadura Militar de 1964 que visou a centralização máxima do poder político e das decisões econômicas no governo Federal. Esse modelo foi implantado em substituição ao modelo de Vargas.

45/64, pois a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário” (ABRUCIO, 1994, p. 166). Esses conflitos, revelados no decorrer da história, consolidam as afirmações de Martins (2011) e Araújo (2013), os quais destacam a soberania e autonomia como elementos essenciais, do pacto federativo. Todavia, trata-se de uma concepção de autonomia regulada, que não é sinônimo de soberania, “mas resultante da efetivação de bases de convergência demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios” (DOURADO, 2013, p. 766).

Ainda na década de 1960, com as mudanças na legislação educacional, o panorama brasileiro passa por transformações, visto que, sua estrutura demográfica, do meio urbano, cresce impulsionada pela industrialização e pelos serviços terciários da economia, conseqüentemente, aumenta a demanda, em especial, das classes populares, por escolarização pública. Ainda assim, a tributação e a arrecadação de impostos⁴⁰ nem mesmo incrementada pelo Fundo de Participação dos Estados – FPE e pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM acompanhou este crescimento, configura-se dessa maneira a “crise aguda do financiamento da educação pública” (MONLEVADE, 2014, p. 15). Essa crise refletiu nos professores que, pouco experientes na organização sindical, sofreram com o arrocho salarial.

De modo sucinto, verifica-se na tabela 3, algumas das transformações pelas quais transitou o financiamento da educação, até seus atuais percentuais vinculados: de 18% para União e 25% tanto para Estados quanto para municípios, individualmente.

Tabela 3 – Alíquota da vinculação de impostos para educação no Brasil de 1934 a 1988

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	CF 34	10% ^(a)	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL 4.958	nenhuma	15 A 20% ^(b)	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20% ^(c)
1971	LDB 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC14	13%	25%	25%
1988	CF 88	18% ^(d)	25% ^(d)	25% ^(d)

Fonte: Oliveira (2007, p. 92).

Notas: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural. (b) Estes valores (15% para Estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. (c) na emenda de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, menciona-se receita tributária e não de impostos (d) EC 14, de 1996, subvinculou 60% desses percentuais para o ensino fundamental. A EC 53, de 2006, deu outro formato à subvinculação, que se encontra detalhado no texto.

⁴⁰ Os impostos serão mais bem detalhados no decorrer do texto.

Com base nas informações da tabela 3, é possível verificar que, nem sempre, o financiamento da educação estava com um percentual de recursos vinculados, ou seja, nem sempre foi estipulado quanto, de fato, seria investido, em educação, no país. Assim, visualiza-se que a primeira vinculação estipulou um mínimo, de 10% a ser aplicado pela União, 20% para os Estados e 10% para os municípios, esses últimos são os entes com menor potencial de arrecadação, na relação federalista. Depois de passar por suspensões e retornar com alguma elevação percentual, legislativamente, a última vinculação constitucional permanece em vigor.

Ao se considerar a desigualdade social, da realidade brasileira, a atual Constituição brasileira, de 1988, não necessariamente, nas suas múltiplas emendas, tem o mérito de apresentar os maiores percentuais de comprometimento dos recursos públicos para com a educação. De acordo com Oliveira (2007), não haveria sentido em vincular recursos se a educação fosse prioridade governamental e, se foi necessário concretizar essa ação, conclui-se que a aplicação do recurso era inferior ao percentual determinado.

A crise aguda do financiamento relatada por Monlevade, anteriormente, foi provocada pela elevação do número de matrículas e pela falta de recursos suficientes converteu-se em crise de qualidade, pois com o conseqüente arrocho no salário dos professores e aumento ou duplicação de sua jornada de trabalho ampliaram-se as desigualdades, desde o gasto aluno até os salários docentes, que podiam ser até 30 vezes menores, de região para região (MONLEVADE, 2014).

De forma sucinta, Pinto (2018) destaca a influência desse contexto para o financiamento da educação, principalmente no que tange às idas e vindas da vinculação de recursos para a educação, pois segundo o autor,

Todo esse cenário é convulsionado pelos movimentos políticos, militares e sociais que marcaram as três primeiras décadas do século XX e que vão desaguar na Revolução de 1930 e de 1932 e na aprovação da Constituição Federal (CF) de 1934. Nessa Carta Magna, é estabelecido o princípio da destinação de um percentual mínimo da receita de impostos dos entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Inaugura-se a norma constitucional da vinculação de recursos para a educação. Essa norma constitucional teve uma história atribulada, ficando ausente na CF de 1937, retornando em 1946, sendo novamente suprimida na CF de 1967, retornando apenas para os municípios com a EC nº 1, em 1969. É restabelecida, em 1983, por meio da Emenda Calmon e se consolida na CF de 1988 [...] (PINTO, 2018, p. 849).

Mas para que se garantisse, não apenas a vinculação de recursos para a educação, mas também, que eles fossem canalizados para o ensino público, houve lutas e disputas durante toda a década que precedeu a aprovação da Constituição, de 1988, a exemplo das

Conferências Brasileiras de Educação (CBE) realizadas entre 1980 e 1988 (CUNHA, 1995) e o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, composto por diversas entidades⁴¹ (MENDONÇA, 2000). Em um contexto de redemocratização da sociedade brasileira, a Constituição, de 1988, refletiu em muitos aspectos os anseios da população ao prever a educação como direito, cabendo ao estado assegurá-la, como afirma Cury (2007)

A Constituição da República de 1988 afirma a educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), como direito civil e político (capítulo da Educação) e ela, como dever de Estado, é afirmada por muitos modos. O próprio ensino fundamental é consagrado como direito público subjetivo, e o ensino médio, na versão original, é posto como progressivamente obrigatório. A vinculação reaparece e os programas suplementares de alimentação e saúde terão que ter outras fontes de receita que não os da manutenção do ensino (CURY, 2007, p. 838).

As políticas educacionais, no governo de Fernando Henrique Cardoso, consolidaram a perspectiva de promover a educação mediante a focalização do financiamento, no ensino fundamental. A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, é um exemplo desse tipo de política (MONLEVADE, 2014; OLIVEIRA, 2004). Dessa emenda decorreu a Lei nº 9.424/1996⁴², que regulamentou o Fundef, antecedida em alguns dias, pela LDB – Lei nº 9.394/1996⁴³.

A criação e a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef - em 1996 e sua posterior implementação, em de janeiro de 1998⁴⁴ trouxe significativas mudanças, a partir da adoção de novos critérios para a distribuição dos recursos públicos aos Estados e Municípios, com base no número de matrículas, de cada rede de ensino.

⁴¹O Fórum foi instalado em 1987 e as diversas entidades que a compunham lutaram entre outras pautas pela gratuidade, laicidade da escola pública em todos os níveis e pelo dever do Estado para com a educação. Tais entidades segundo Mendonça (2000) foram: Associação Nacional de Educação - ANDE, Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd, Confederação dos Professores Brasil - CPB, Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras - FASUBRA, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas - SEAF, União Brasileira dos Estudantes Secundarista - UBES, União Nacional dos Estudantes - UNE e Federação Nacional dos Orientadores Educacionais - FENOE.

⁴² A Lei nº 9.424/96 foi sancionada em 24 de dezembro de 1996 e publicada no Diário Oficial de 26/12/1996 e ficou mais conhecida como a Lei do Fundef.

⁴³ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB foi sancionada no dia 20 de dezembro de 1996 e publicada no Diário Oficial do dia 23 de dezembro de 1996.

⁴⁴ O Pará antecipou a vigência do Fundef para o ano de 1997 por meio de Lei estadual, condição facultativa posta pela lei nacional.

O Fundef era composto pela subvinculação de 15% dos recursos provenientes das principais receitas de impostos dos estados e de seus respectivos municípios, esses entes federados deveriam reservar esse percentual de suas receitas, de impostos próprios. E quando os entes estaduais não alcançassem o valor por aluno, definido em âmbito nacional, a União exerceria sua função supletiva, via complementação (BRASIL, 1996a).

Quanto às despesas, 60% dos recursos do Fundo eram destinados ao pagamento da remuneração dos docentes, que estivessem em efetivo exercício. Todavia, as políticas de focalização de recursos tinham estreita vinculação aos objetivos de potencializar o desenvolvimento econômico e social alinhado ao posicionamento de organismos internacionais, sustentados pelos ideais neoliberais, que vinham apontando redução de investimentos, em políticas sociais (OLIVEIRA, 2004), como veremos a seguir.

1.4 Federalismo e as políticas públicas educacionais no Brasil

As políticas públicas podem representar diversificados interesses, uma vez que a estrutura social capitalista se consolidou sob a divisão de classes, tendo a educação como um de seus maiores suportes de desenvolvimento. Neste sentido, objetiva-se compreender as dinâmicas históricas de constituição do federalismo brasileiro para assim entender qual(is) a(s) forma(s) de federalismo(s) tem sido a base para implementação das políticas públicas, especialmente as relativas à educação pública, tendo em vista também o Regime de Colaboração. Esta seção apresenta alguns conceitos relativos ao federalismo, bem como a constituição histórica dessa forma de organização, no Brasil, e sua relação com as políticas públicas educacionais.

Parte-se da compreensão que o federalismo vai para além de um acordo que possibilita “um compartilhamento da soberania territorial”, onde coexistem, no interior de uma mesma nação, “[...] diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2). Mais que isso, envolve disputa de interesses de classes e de visões de mundo como, por exemplo, dos privatistas e publicistas. E suas problemáticas perpassam por todos os aspectos da sociedade, envolvendo também o financiamento da educação básica pública. Mas ainda assim, o federalismo implica na ideia

de contrato e acordos cooperativos, que requerem reciprocidade, conforme a etimologia do conceito explanada por Rodden (2005).

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua (RODDEN, 2005, p.17).

Para Abrucio (2010), há quatro elementos que ajudam a compreender alguns requisitos/características presentes no federalismo, sendo eles:

[...] O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Ou seja, a existência do federalismo requer: autonomia e interdependência entre os entes federados; níveis de governo autônomo; cooperação intergovernamental; garantia de direitos, por meio de uma Constituição federal; instituição de arenas institucionais encarregadas de freios e contrapesos (Poder Executivo, Poder legislativo e Poder judiciário); desenho de políticas públicas, que permitam ser coordenadas de forma compartilhada entre os entes federados.

Quanto à origem histórica do federalismo, Lima (2007, p. 299) destaca que “[...]. O federalismo, por sua vez, resulta de construção bem mais recente, precisamente do século XVIII, com a independência dos Estados Unidos da América. Contudo, traz diferentes conformações, conforme a época e o lugar em que se aplica”, de modo que, sua gênese, naquele período, apresentou singularidades próprias do contexto estadunidense, que se diferenciam de sua constituição, na sociedade brasileira. Apesar disso, importa ratificar algumas características comuns, independentemente de contexto, a exemplo da ideia de centralização e descentralização:

O federalismo tem diversas dimensões. Formalmente, significa uma união de estados que detêm autonomia, mas que constituem um governo federal, a quem atribuem a soberania. Nota-se, portanto, que ele envolve centralização e descentralização ao mesmo tempo, pois se centraliza a soberania e se descentraliza uma série de decisões governamentais, ficando a cargo de cada membro decidir a melhor forma de proceder sobre diversos assuntos (LIMA, 2007, p. 301).

No caso do federalismo brasileiro, a descentralização administrativa é peculiar, pois nele os municípios são considerados entes federados⁴⁵, dispondo de algumas obrigações e responsabilidades, de forma concorrente com os demais governos.

Há necessidade de distinguir o federalismo formal e o federalismo de fato ou real. O primeiro pode ser expresso mediante as Constituições, em cada país, as quais devem caracterizar a federação. Em contrapartida, o federalismo de fato prescinde da descentralização efetiva entre as esferas de governo, pois nem sempre, as demandas mais amplas serão respondidas pelo governo local ou vice-versa (LIMA, 2007). O supracitado autor exemplifica a situação da Malásia e dos países nórdicos:

[...] a Malásia é formalmente uma federação, mas as despesas e receitas públicas são extremamente centralizadas, com o governo central controlando mais de 80% das receitas e mais de 70% das despesas. Os países nórdicos, por sua vez, são formalmente unitários, mas a descentralização de despesas e gastos públicos fica entre 30 e 40 por cento. Em um conceito menos estrito, portanto, a Malásia não seria uma federação, ao contrário da Suécia e Finlândia, que se classificariam como tal (LIMA, 2007, p. 301).

O exemplo acima demonstra a necessidade constante de conhecer as formas de materialização desse modo de organização de governo implementada por diversos países, pois suas estruturas político-administrativas podem ajudar a compreender as condições materiais a que suas populações estão submetidas. Nesse sentido, as considerações de Rodden (2005) sobre diversos países federalistas elucidam que, embora os dados quantitativos possam apontar para a prática da descentralização, as dinâmicas da realidade podem invalidar tais análises, e conforme o autor,

[...] a Dinamarca é o terceiro país mais descentralizado do mundo, [...] ainda mais descentralizado do que os EUA – embora o governo central regule quase todos os aspectos das finanças dos governos locais. A Nigéria aparece em sétimo lugar, mesmo que os estados, durante o período de regime militar, fossem pouco mais do que postos administrativos do governo central (RODDEN, 2005, p. 13).

⁴⁵Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Assim, o supracitado autor, utilizando as contradições históricas, revela a necessidade de conhecer o processo histórico de cada objeto de pesquisa, sem o qual se pode incorrer em falhas pontuais, que podem comprometer a análise dos dados. Assim, o federalismo, no campo das ciências sociais, é uma temática que conduz a múltiplas análises e comporta diversas formas de interpretação. Seguindo essa lógica, compreende-se que o tema relativo ao federalismo provocou o interesse de estudiosos de diversificadas áreas, como da ciência política, da administração pública, do direito e da economia, em razão de tratar-se de um assunto extenso e significativo no que tange a organização do Estado-Nação.

O conceito de Estado federal, assim como de seu extremo – o Estado Unitário, estão relacionados à organização territorial do Estado, às suas esferas institucionais de poder, por meio das quais o governo pode exercer funções políticas, administrativas e econômicas. Tais conceitos são referentes a noção transcendente de pátria, nação, língua, identidade, cultura e de religião. Sob esses conceitos são praticadas, atualmente, as mais cruéis guerras secessionistas e fundamentalistas, por outro lado também são praticadas as mais nobres e auspiciosas experiências de organização social (GARMENDIA, 2006).

Portanto, conhecer as bases teóricas que fundamentam as diversificadas federações pode servir como orientação de e para sua prática de modo a possibilitar a identificação das variáveis intermediárias que surgem entre elas (GARMENDIA, 2006). As considerações de Fernando Luiz Abrucio, também relacionadas ao federalismo e à educação, ajudam a elucidar as diferenças entre Estado Unitário e Estado Federal. Conforme seu argumento,

[...] no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Conforme mencionado anteriormente, no âmbito desse regime, do federalismo, as decisões acontecem de forma complexa, pois envolvem o conjunto de indivíduos, que foram eleitos no âmbito de cada esfera de governo. Assim, o federalismo relaciona-se com a democracia, de modo que “Trata-se, em suma, em um conceito amplo de democracia, de governo em que o povo implementa sua vontade, diretamente ou por meio de seus representantes” (LIMA, 2007, p. 300). No entanto, para Gramsci (1991), o conceito de democracia mais próximo de representar a realidade é aquele que guarda estreita conexão com o conceito de hegemonia, “isto é, o modo como se configura a dominação nas relações

de classe, na complexa sociedade capitalista, que se formava após a Revolução Industrial” (AGOSTINHO, 2017, p. 12), pois para o autor,

[...]. Entre os muitos conceitos de democracia, parece-me que o mais realista e concreto é aquele que se pode deduzir em conexão com o conceito de “hegemonia”. No sistema hegemônico existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia, e por conseguinte da legislação que exprime esse desenvolvimento, favorece a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente (GRAMSCI, 1991, p. 183).

Nessa tangente, as sociedades democráticas se organizam segundo as normas que pactuam, visto que as legislações não são/estão neutras aos interesses político-econômicos desde a sua concepção (RODDEN; 2005). De modo que as políticas públicas, com destaque para a legislação que trata do financiamento da educação, estão situadas em um cenário de disputas entre o público e o privado, sob o regimento de um Estado capitalista, como é o Estado brasileiro, que tem sua estrutura, constituição e funcionamento voltado “a defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais gerais e também frequentemente até mais específicos (a fração do capital financeiro, por exemplo) das classes dominantes” (DAVIES, 2017b, 135).

Quanto aos termos: centralização e descentralização⁴⁶, Lima (2007) sustenta que ambos são necessários, vez que, no caso dos governos locais, como os municípios, a descentralização possibilitaria que assuntos mais restritos a uma localidade sejam decididos mediante seu eleitorado, justificando, diante disso, a existência das esferas de governo, nos âmbitos: nacional, regional e local. Assim, os assuntos mais globais, a exemplo da Defesa Nacional, ficam a cargo do governo federal.

Segundo Araújo (2013), algumas características do federalismo são: a composição de um pacto, que reúne um determinado número de unidades territoriais autônomas, as quais possuem organização político-territorialmente (administrativa) do poder, a fim de alcançar objetivos e finalidades comuns, além de terem dupla soberania (governos subnacionais e governo central). Para Oliveira (2011), o paradigma clássico do federalismo pressupunha uma estrutura “dual” de poder entre os estados e Governo Federal, cabendo a este a principal função de costurar e soldar os múltiplos e variados interesses dos entes federados. Essa formulação original, coerente com o ideário liberal garantiu “a materialização da ideia de um

⁴⁶A descentralização é aqui entendida como uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo. Difere, portanto, da pura e simples desconcentração, já tradicional na história da administração pública brasileira, que deve ser encarada como mecanismo útil, mas não definitivo, no que respeita ao reequilíbrio do sistema federal. [...]A descentralização, sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios. (LOBO, 1988, p. 17).

Estado com funções restritas, e favorecendo, ao mesmo tempo, o predomínio das instâncias estaduais” (OLIVEIRA, 2007, p. 10).

O federalismo norte-americano originou-se a partir da agregação de treze colônias, que constituíram uma federação após desvincularem-se da Inglaterra. Já no Brasil, o modelo de federalismo assumido, no período posterior ao domínio português, foi construído com a desagregação de um Estado unitário e a formação de uma Federação, em 1891. E este processo aconteceu a partir da união de províncias dependentes, que ganharam status de estados autônomos (MARTINS, 2011). Contudo, a construção do federalismo, no Brasil, baseada nos quatro elementos destacados por Abrucio (2010), não foram suficientes para o consolidar, visto que as relações de poder, que vigoravam no momento de sua criação não deixaram de existir, conforme esclarece Oliveira (1995),

A Federação que veio com a República construiu-se sobre um paradoxo. A aparente centralização imperial – verdadeira, e assim mesmo parcial, apenas para alguns elementos burocráticos, como parte do exército, marinha, diplomacia e um reduzidíssimo aparato de governo sediado no Rio – fundava-se sobre a construção, ampliação e consolidação de oligarquias regionais e províncias, para as quais o Estado imperial transferiu suas funções, cujos exemplos clássicos são as coletoras da fazenda, a guarda nacional e os bancos reais com poder de emissão. [...]. Não por acaso a República Velha foi chamada de República dos Coronéis ou simplesmente oligárquica. Jamais voltou a coincidir tanto o espaço socio político-econômico da dominação oligárquica com o espaço institucional/constitucional da jurisdição dos estados (OLIVEIRA, 1995, p. 79).

Neste sentido, o estudo de Figueiredo (2016) também destaca as controvérsias da construção do federalismo brasileiro. Naquela época,

O imediato aproveitamento das províncias imperiais em estados federados sem qualquer alteração na configuração territorial original deixa entrever, assim, que, em termos geopolíticos, a passagem do centralismo imperial para a República e o federalismo não chegaria a ser, de imediato, portadora de forças transformadoras na organização territorial da nação, embora se deva evitar, no caso brasileiro, a transposição direta da ideia de uma maior fragmentação territorial como um projeto necessariamente descentralizador do poder (FIGUEIREDO, 2016, p. 14).

Coser (2008, p. 941) argumenta que o pacto federativo, na Constituinte de 1823, “era entendido como confederação, ou seja, a reunião de Estados soberanos em torno de um centro comum”. Por esse ângulo, os Estados deveriam manter maior autonomia em relação ao poder central, condizente com a época, pois a grande extensão territorial do Brasil dificultava a ação do poder da monarquia, em locais mais distantes. Desse contexto, constrói-se a ideia de fomentar, nas províncias, o gerenciamento de sua justiça e economia, promovendo, assim,

maior autonomia destas. No entanto, somente com o *Código do Processo*, de 1832, fomenta-se a concepção de que a descentralização deve propiciar a participação do cidadão dos municípios na “montagem do aparelho Judiciário” (COSER, 2008, p. 941-942).

Portanto, se no caso Estadunidense, a noção de Federação assume o sentido de centralização em que os entes se unem por um objetivo, no caso brasileiro, a federação assume a acepção de descentralização, envolvendo as dimensões: administrativa e política, as quais trazem implicações quanto “a maior ou menor autonomia dos entes federados” (MARTINS, 2011, p. 25). Atinente a essa questão, Araújo (2013) salienta que a gênese da federação pode acontecer da periferia (estados) em direção ao centro (União), como no caso estadunidense “fugir para o centro”, denominando-se esse movimento de lógica centrífuga, enquanto o movimento no sentido oposto, do centro à periferia, denomina-se lógica centrípeta, a exemplo do caso brasileiro.

Após vivenciar o federalismo dual⁴⁷, poder entre estados e o Governo Federal bem caracterizado, no período de oligopólio (1894-1930), no qual o Estado Federado foi/é subordinado aos interesses patrimonialistas e coronelistas, mas que possibilitou a descentralização e a autonomia parcial no país, o Brasil ainda vivenciaria o período ditatorial (1937-1944/1964-1986), retomando um movimento centralizador de poder para, somente, com a Constituição de 1988 consolidar os fundamentos de um Estado Federado cooperativo, tripartite e democrático (MARTINS, 2011).

Com o advento da redemocratização do país, a Constituição Federal, de 1988, reconhece os municípios como entes federados. Em consequência, o federalismo brasileiro compõe-se não somente do governo central e de governos estaduais, mas também de municípios, todos dotados de autonomia relativa sob a soberania do poder central. Conforme Martins (2011),

A partir da Constituição de 1988, foi adotado o federalismo cooperativo e tripartite, com o reconhecimento da esfera municipal como ente federado, e foram consagrados o direito à educação e o dever do Estado de oferecê-la. O mecanismo da vinculação, contido nas Constituições de 1934 e 1946 e na Emenda Calmon (à Constituição de 1967) foi revigorado (MARTINS, 2011, p. 279).

Nascida no contexto histórico da primeira República, a federação brasileira herdou traços do patrimonialismo e do coronelismo. De modo que, buscou-se construir na Constituição, de 1988, bases cooperativas e democráticas, que possibilitassem reorientar o Estado brasileiro a sustentar-se, politicamente, a partir de premissas da cidadania

⁴⁷O federalismo dual foi empregado durante boa parte do século XIX, nos Estados Unidos da América (OLIVEIRA, 2007).

(MARTINS, 2011). O Brasil, tendo adotado o federalismo, apresenta estas características que foram consolidadas ao longo de um extenso processo histórico e solidificaram-se, de acordo com a divisão de poderes, numa perspectiva de horizontalidade, conforme ratifica Garmendia (2006), na maioria dos Estados a divisão de poderes é compartilhada, de modo que tanto os Estados Unitários quanto nos que assumem o Federalismo, isso se expressa na estrutura executiva, legislativa e judicial. Assim, nas federações existem Estados e governos locais, que devem cumprir igualmente a função de garantir o suporte adequado aos cidadãos.

Embora se tenha avanços em relação àquele período inicial, outros desequilíbrios no pacto federativo continuam a dificultar o progresso integrado dos entes federados. Nesse sentido, tanto o desequilíbrio financeiro, quanto a dependência técnico-administrativa e político-institucional causam impacto no financiamento da educação pública e, de modo geral, na realidade brasileira. A esse respeito, destaca Lobo (1988):

[...]. O primeiro caso manifesta-se através da precariedade, algumas vezes real, outras presumida, da capacidade gerencial das administrações subnacionais, notadamente as locais. Essa situação resultou, em boa medida, do próprio desgaste financeiro e político sofrido pelos governos subnacionais, que dificultou bastante a possibilidade de uma organização político-institucional mais adequada. [...].

O desequilíbrio político-institucional, em suas duas vertentes, se desdobra apenas como um artifício analítico, já que são intimamente interligadas e também se relacionam com os aspectos financeiros e técnico-administrativos. A dependência política, no seu sentido amplo, mostra que as chamadas esferas "inferiores" de governo tiveram de acomodar-se às definições e ao humor político do governo federal para poderem desempenhar um mínimo de funções (LOBO, 1988, p. 15-16).

Conforme frisa Tereza Lobo (1988), a existência da estrutura federalista demanda articulação com práticas de cooperação e colaboração, efetivamente integradas, de modo que, a hierarquização das funções políticas, técnicas e administrativas entre os governos requer o mínimo de condições para desempenho destas. É fulcral que as ações e políticas emanadas entre os entes federados estejam em equilíbrio com suas particularidades, principalmente, porque devem caminhar para equalizar as condições materiais.

A Constituição Federal, de 1988, é um marco importante na dinâmica da sociedade brasileira, na redefinição do desenho de seu federalismo e das responsabilidades e competências, dos entes federados. Contudo, nos últimos anos verificaram-se mudanças decorrentes do novo contexto de reestruturação produtiva e da globalização da economia, que tiveram efeitos na redefinição do papel do Estado, com tendência ao fortalecimento da União. Conforme Cruz (2011),

No âmbito das relações federativas no período 1995-2006, observou-se o desenvolvimento de políticas contundentes relacionadas à reforma do Estado, especialmente com o fortalecimento do governo federal. Foram executadas inúmeras políticas direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, em um contexto marcado pela reestruturação produtiva e pela agressiva expansão capitalista, mediante flexibilização das fronteiras econômicas nacionais (CRUZ, 2011, p. 81).

Nesse sentido, recorre-se aos argumentos de Abrucio (2010, p. 42), o qual destaca que ao se optar pelo federalismo, também se escolhe a complexificação do processo decisório, pois sua legitimação acontece em virtude do aumento do número de participantes “e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva”. Conforme expõe o autor,

[...]. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Nesse contexto, as decisões devem ser realizadas de forma articulada, considerando os interesses e as necessidades, tanto das esferas de governo, quanto do conjunto da população. Não obstante, as contendas entre os entes governamentais e seus representantes são históricas, haja vista que são típicas desse tipo de regime.

Nesse sentido, Affonso (1995, p. 68-69) apresenta três elementos para a perda da capacidade regulatória da União, nos últimos tempos, que a fez recorrer a outros mecanismos para a retomada do controle. O primeiro elemento é relativo ao aumento das receitas e gastos dos estados e municípios, associado ao autofinanciamento dos estados por seus próprios bancos, o que conduz a problemas de gestão macroeconômica “nos moldes da tradicional centralização de instrumentos de política econômica”. O segundo, referente à Constituição Federal, de 1998, que elevou as vinculações da União com relação aos gastos, invertendo a situação do período do regime militar, nos anos 70. Como consequência disso “a União viu-se premiada a diminuir o montante de suas transferências voluntárias, limitando o seu grau de arbitragem na alocação de recursos”. Enquanto o terceiro destaca o processo de privatização fomentado nos anos 90, “devido à importância significativamente maior do setor produtivo estatal para a gestão macroeconômica e política do governo federal”.

No bojo dessa argumentação, Leite e Fonseca (2011) sustentam que, por meio da Constituição Federal, de 1988, foram definidas competências concorrentes para a oferta de

educação fundamental, a qual deve ser, preferencialmente, ofertada pelos governos municipais, para a União coube o papel de atuar como coordenador e equalizador.

Relacionadas às competências dos entes federados, Rodriguez (2001) distingue duas etapas de descentralização, do setor educacional, que promoveram a municipalização por meio da maior oferta de serviços educacionais, ainda que, de forma modesta e focalizada, no ensino pré-escolar.

Na primeira etapa, situada entre os anos de 1988 e 1996, houve aumento da disponibilidade de recursos para os três níveis governamentais, União, Estados e municípios. Os entes subnacionais, os municípios, receberam até 10 pontos percentuais da receita do Estado brasileiro, o que representou cerca de 20 bilhões de reais, a mais, por ano. O período ainda foi marcado pela “resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais” (RODRIGUEZ, 2001 p. 44).

A segunda etapa de descentralização educacional é demarcada pela criação do Fundef, em 1996. Nos anos anteriores, entre os anos de 1988 e 1995, os entes federados vinham enfrentando o problema da nova distribuição de recursos, especialmente os municípios que investiram recursos em “sistemas municipais de alta qualidade – com suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios” (RODRIGUEZ, 2001 p. 45).

Certamente trata-se de uma ponderação distorcida, visto que o investimento, e não o gasto, em educação pode garantir força de trabalho qualificada vindo assim a potencializar sua produtividade. Dito isso, esse investimento acontecia em função do percentual constitucional, de no mínimo 25%, que os municipais deveriam aplicar em educação, ainda que esses entes tivessem concentrado suas atividades no ensino pré-escolar. De modo que, com o advento do Fundef, os municípios perderam recursos porque, em razão das regras do Fundo, que consideravam somente as matrículas do ensino fundamental, as matrículas da pré-escola não eram contadas na distribuição *per capita* do Fundo.

Ao considerar a descentralização educacional, proposta por Rodriguez (2001), é relevante destacar que o Fundeb possibilitou melhor redistribuição de recursos, no que tange as etapas de educação, visto que ele envolveu todas as etapas da educação básica.

Em face da discussão acima, a distribuição das competências e dos recursos intergovernamentais pode ser identificada em três dimensões:

- as competências ou atribuições de cada esfera de governo no que diz respeito a gasto-execução das políticas públicas;
- as bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo;
- o montante e a forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições quanto ao gasto “vis-à-vis” às bases próprias de arrecadação (a qual, em um país com grandes disparidades regionais, implica transferência entre regiões) (AFFONSO, 1995, p. 69).

Se o pacto federativo, presente na C.F, de 1988, possui fragilidades, também possibilitou maior investimento no campo das políticas educacionais. Ainda assim, existe contradição no Regime de Colaboração, visto que, as relações desempenhadas, destacadamente, pelo governo central, na formulação das políticas públicas educacionais, considerando a década de 1990, atingem fundamentos da autonomia dos entes da federação, como afirma Farias (2017).

[...] o esforço comum que deveria ser implementado pelo conjunto dos membros partícipes da federação acaba por se resumir à simples execução dos planos e programas federais, via transferências aos membros regionais, em que os Municípios, nas principais políticas, são os mais penalizados (FARIAS, 2017, p. 125).

Trabalhar de forma cooperativa e colaborativa é o caminho apontado por Farias (2017). Essa premissa, no entanto, não tem sido praticada, especialmente, quando se trata de recursos financeiros e de transferências intergovernamentais. A esse respeito, de acordo com Arretche (2004)⁴⁸, o regime de separação de fontes tributárias foi consolidado ainda na Constituição, de 1988, onde foram discriminados os impostos, bem como, a competência de exclusividade dos estados e da União, quanto à arrecadação. Tal realidade de concentração foi alterada, lentamente, durante a Reforma Tributária realizada no regime militar (1965-68) e, também, mais adiante com a descentralização fiscal promovida pela Constituição, de 1988. Ainda assim, “No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União” (ARRETCHE, 2004, p. 18), o que demonstra o alto grau de concentração dos recursos, que incidem, mais diretamente, sobre a educação, sob o controle da União.

Desta forma, embora se disponha de um conjunto de legislações, que orientam o desenvolvimento da educação brasileira, bem como, as competências e responsabilidades dos entes federados, pode-se constatar que, ao assumirem tais políticas, os governos subnacionais incorrem em potencial fracasso, visto que, a maioria, principalmente os municípios de pequeno

⁴⁸As ideias dessa autora são fundamentadas, segundo ela, nos seguintes autores: Varsano (1996); Affonso (1999); Medeiros (1986); Rezende; Cunha, (2002); Prado (2001).

porte, não dispõem de recursos suficientes para atingir as metas dos Planos de Educação decenais, que envolvem os âmbitos: nacional, regionais e locais (BREMAEKER, 2011; SENA, 2011). Bremaeker (2011) analisou a política de Fundos, Fundef e Fundeb, e sua relação com a finança de estados e municípios. Entre suas constatações, verifica-se que: a União concentrou, em 2008, a maior parte dos recursos, tanto nas receitas quanto nas despesas, seguida por estados e municípios. Diante disso, visualiza-se, a seguir, alguns desses dados:

O somatório das receitas correntes e de capital disponíveis para cada um dos entes federados, a chamada repartição federativa de recursos, faz com que de um total de R\$ 1,897 trilhão em 2008, R\$ 1,216 trilhão estejam com a União (64,08%), R\$ 417 bilhões com os estados (21,97%) e apenas R\$ 264 bilhões com os municípios (13,95%).

Ao considerarmos os valores *per capita*, ou seja, o quanto cada ente governamental detém para efetuar suas despesas com cada um dos cidadãos, verifica-se que a União possui R\$ 6.441,89, os estados R\$ 2.198,94 e os municípios R\$ 1.414,95 (BREMAEKER, 2011, p. 51-52).

Ao detalhar sua investigação, o supracitado autor revela que tal desequilíbrio orçamentário também está presente nos municípios agrupados nas regiões: norte, nordeste, sudeste e sul. Sendo que, “[...] Os municípios da região Sul apresentam um valor *per capita* próximo ao valor médio nacional, enquanto as demais regiões apresentam resultados bem mais modestos, principalmente as regiões Nordeste e Norte” (BREMAEKER, 2011, p. 56). O autor sustenta que entre as possíveis soluções, para construir educação de qualidade no Brasil, de modo mais equilibrado, deve-se aplicar maior volume de recursos provenientes da União, na primeira etapa da educação básica, ou seja, em creches e pré-escolas, assim como, auxiliar, complementarmente, nos salários dos profissionais desses estabelecimentos de educação.

Embora a C.F, de 1988, tenha vinculado 18% da receita de impostos da União para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não houve total investimento destes recursos, visto que, na prática, houve desvinculação “mediante a redução da base de cálculo como a operada, sucessivamente, pelo Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e DRU” (SENA, 2011, p. 70), a Desvinculação de Receitas da União, que somente deixou ser executada, em 2011, com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

Conforme Bremaeker (2011) e Sena (2011), há descontinuidades político-financeiras, que incidem no financiamento da educação que, direta e indiretamente, também podem causar prejuízos ao desenvolvimento educacional dos cidadãos. Logo, alcançar determinado equilíbrio na relação entre os entes federados pode ser uma das formas de conduzir o

desenvolvimento do país, de forma integrada, respeitando o grau de necessidade das condições materiais, de cada ente federado.

Para Sena (2011, p. 75), as discontinuidades parecem estar sempre presente no jogo político e, embora se busque ajustar as contas públicas, o autor lembra que “Em primeiro lugar, não se procura regulamentar o imposto sobre grandes fortunas (IGF), previsto no Art.153, inciso VII da CF/88”. Para Khair (2010), uma alíquota média de 0,5% para o IGF poderia gerar uma arrecadação de 2% do PIB.” Assim, permanece o contexto de disputas, que transitam nos diversos níveis de governo, como destaca Affonso (1995):

[...]. Nos últimos anos, *forças centrífugas* desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, têm atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos de “crise do federalismo” ou “crise da Federação”, a qual é uma dimensão fundamental da crise do Estado [...] (AFFONSO, 1995, p. 72).

Dessa maneira, o Brasil é mais um dos países, do continente americano, que vivencia movimentos de centralização e descentralização concomitantes e nem sempre benéficos, ratificando, assim, as proposições de Stein (1999), de acordo com o qual a centralização é historicamente praticada na América Latina, situação que tem sua gênese ainda no período da administração colonial. Embora tenham passado pelo movimento de independência as estruturas fiscais centralizadas permaneceram tanto pela herança colonial quanto pela necessidade que os países possuem de manter suas colônias distantes unidas sob a égide de um poder. Ao se comparar países industrializados como os da América Latina, constata-se que, naqueles os governos subnacionais são responsáveis por, em média, 35% dos gastos governamentais, enquanto na América Latina, o gasto dos governos subnacionais corresponde somente a 15% (STEIN, 1999).

Embora centralização e descentralização sejam, aparentemente, movimentos comuns aos países da América Latina, diversos elementos e fatores condicionam tais acontecimentos para mais ou menos tempo, pois como pode-se apurar, baseando-se em alguns axiomas, propostos por Robert A. Dahl (2005), que permitem sintetizar parte das ponderações construídas no decorrer deste estudo, a dinâmica do federalismo e das políticas públicas construídas, em seu âmbito, apontam para as seguintes considerações:

Axioma 4. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição.

Axioma 5. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição (DAHL, 2005, p. 63-64).

Dahl (2005) reconhece, portanto, que as relações governamentais se apresentam em constante conflito. O governo, atendendo a interesses nacionais e internacionais, adota medidas que, por vezes, podem reter o desenvolvimento do país, sem que, necessariamente, este deixe de crescer economicamente.

Quanto às competências de atendimento educacional, de acordo com a Constituição Federal, de 1988, a educação é responsabilidade de todos os governos e deve ser ofertada, conforme a prioridade normativa. A União deve atender, com prioridade, o Ensino Superior, os estados e municípios devem atender ao Ensino fundamental, de forma concorrente, cabendo ao Estado, a prioridade de atendimento, do Ensino Médio e ao município, a oferta da Educação Infantil, com prioridade (BRASIL, 1988). Ressalta-se que todos os entes federados podem ofertar as diferentes etapas e modalidades de educação, desde que tenham atendido suas demandas prioritárias (BRASIL, 1996b).

Estas premissas são, igualmente, válidas para o financiamento da educação. Para cumprir essas obrigações, os entes federados devem aplicar os recursos provenientes de impostos, de acordo com os percentuais determinados pela C.F, de 1988. Assim sendo, a União deve aplicar no mínimo 18% e estados e municípios 25% de suas receitas de impostos próprios e de transferências (BRASIL, 1988). Os entes federados compartilham outras normas de âmbito nacional, que devem ser ratificadas em suas, respectivas, redes de ensino. Nessa acepção, a título de exemplo, destacamos que embora se tenha um Plano Nacional de Educação, todos os demais entes também devem elaborar seus planos de educação regionais e locais, em consonância com a lei de mais abrangência, neste caso, o Plano Nacional de Educação – PNE.

Assim, a educação é um direito social partilhado quanto às responsabilidades de atendimento e de financiamento, atendendo, portanto, às premissas do federalismo cooperativo brasileiro. As mudanças ocorridas nas sociedades, de modo geral, demonstram como, historicamente, estas sociedades vêm se comportando, na tentativa de superar suas fragilidades sociais e governamentais, em meios a conflitos internos e externos. No que corresponde ao Brasil, foi possível verificar que o movimento macro alterou a forma de governo para o modelo federalista incidiu positiva e negativamente, na realidade brasileira.

Se, em um primeiro momento, a política educacional voltava-se ao aperfeiçoamento e manutenção do *status* vigente, mantendo a divisão de classes, mediante processo educacional destinado a uma pequena parcela da população, posteriormente começou a ser alterada, ainda

que timidamente, a partir das reformas educacionais propostas pelos Pioneiros da Educação. Tais mudanças ganharam reforço com a ampliação da demanda populacional, atendida com os interesses de crescimento econômico; ampliação do processo de industrialização, que trouxe a necessidade de melhor escolarizar os futuros trabalhadores, garantia e reconhecimento do direito à educação reforçado, nas constituições federais. O processo histórico e a realidade são dinâmicos. Não cabe, portanto, analisá-lo na perspectiva de ciclos ou padrões fechados. Deve-se compreendê-los em sua totalidade, na forma como relacionam-se, somam-se, repelem-se, complementam ou se negam.

O federalismo brasileiro está em seu devir. Assim, pretende-se, no item seguinte, compreender o efeito redistributivo do Fundeb, mediante sua dinâmica, como política pública, na perspectiva de avaliar suas repercussões em um possível regime de colaboração, entre os entes federados.

2. A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ÂMBITO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Este capítulo objetiva situar a política de Fundos enquanto resultado de uma construção histórica, que pertence não somente ao campo das políticas educacionais, mas apresenta estreita relação com todo o sistema social no qual/com o qual se desenvolve. Nesse intuito, busca-se conhecer o processo de constituição da política de Fundos, com introdução no âmbito do federalismo brasileiro; são demonstrados os parâmetros de distribuição de recursos, para educação pública, na etapa do ensino fundamental, determinados pela legislação educacional do Fundef, bem como, problematiza-se sobre regime de colaboração, especialmente, no que tange à participação da União; apresenta-se o efeito redistributivo do Fundeb, considerando sua extensão, para toda a educação básica e também como possível materialização do Regime de Colaboração entre entes federados; e trata-se da complexidade da distribuição dos recursos, considerando a estrutura federalista e as relações intergovernamentais.

2.1 Política de fundos para educação no Brasil: historicidade

Notadamente, a ideia de Fundos para custear a educação pública encontra fundamentação na perspectiva de um Estado interventor que, segundo Cury (2007, 836), “respondia também à ideia de planejamento, seja pela via da Rússia leninista, seja pela definição constitucional da República de Weimar, ou ainda pela via do Capitalismo keynesiano”. No entanto, adoção de Fundos, de forma generalizada, para o financiamento da educação no país, só ocorreu partir da criação Fundef, em 1996, que, posteriormente, foi substituído pelo Fundeb, criado em 2006. Para Pinto (2018), a política de Fundo inaugura uma nova dinâmica no financiamento da educação, ao realizar a subvinculação de recursos.

A Constituição de 1988 é a base de vinculações percentuais sobre a arrecadação de impostos destinados ao financiamento da educação brasileira. Nela está destacado os percentuais de vinculação a serem aplicados pelos entes federados, sendo 18% dos impostos, pela União e 25% da receita de impostos, de estados e municípios.

De acordo com Semeghini (2000), a vinculação constitucional⁴⁹ de recursos para a educação foi incapaz de sanar os problemas de atendimento. Segundo o autor, ela não

⁴⁹ Referente aos percentuais de vinculação, de 18% dos impostos pela União e 25% de estados e municípios, a serem aplicados no mínimo em educação, os quais são determinados pela Constituição Federal de 1988.

garantiu, adequadamente, o ensino obrigatório e tampouco trouxe maior transparência e equidade em relação ao gasto público⁵⁰ em educação, compreendida nessa pesquisa, como investimento social, conforme argumenta o autor,

O descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservara os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e controle eficientes. Governos estaduais e municipais realizavam verdadeiros malabarismos para incluir no orçamento da educação outros gastos da administração. E a legislação contábil permitia, como permite até hoje, encobrir a existência desses artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na Educação. Diante da tolerância da legislação, as contas eram facilmente aprovadas pelos órgãos encarregados de examiná-las, os Tribunais de Contas (SEMEGHINI, 2000, p. 2).

Somando-se a essa situação, a vinculação foi minada pela elevada inflação que alcançou patamares de 30% a 40% ao mês. As idas e vindas da vinculação de recursos destinados a financiar a educação apresentam estreita relação com períodos democráticos e com a liberdades de expressão (DAVIES, 2012). “É interessante observar a coincidência quase total entre a vinculação (1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje) e períodos relativamente democráticos e a desvinculação e períodos autoritários (1937-45, 1964-85)” (DAVIES, 2012, p. 33).

Além desses problemas de uso e de desvios de recursos, entrelaçados ao patrimonialismo presente nas instituições públicas, o desequilíbrio regional é mais um obstáculo a ser enfrentado. Em 1994, a região sudeste detinha 56,57% do PIB brasileiro e sua taxa de atendimento de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos correspondeu a 91,1%, enquanto a região nordeste respondia por 13,97% do PIB e sua taxa de atendimento nessa faixa etária foi de 87,3% (SEMEGHINI, 2000). Ainda neste ano, verificou-se que o tempo médio de estudo da população nordestina correspondia a 4,2 anos, ainda próximo dos 6,3 anos de estudos que detinha a população no Sudeste. Desta forma, avaliava-se que “Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público na Educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul” (SEMEGHINI, 2000, p. 3).

A questão da desigualdade, na escolaridade, tem sido identificada e reconhecida pelo governo brasileiro, como ratifica o Parecer de Observação nº 3, de 2009. Nele foi evidenciado

⁵⁰O gasto público não se esgota na liberação das dotações das unidades orçamentárias para as unidades de gasto e dos pagamentos efetuados por estas para os prestadores de bens e de serviços. De forma simplificada pode-se pensá-lo como uma sucessão de etapas que se inicia com a coordenação e o estabelecimento de diretrizes por parte do governo sobre o que se pretende alcançar com o efeito de suas ações num horizonte de tempo predefinido. Segue-se com a definição das prioridades para um exercício financeiro, levando em conta, inclusive, as condições macroeconômicas, passando pela inserção dessas prioridades em um conjunto de projetos e atividades a serem executados. E se encerra com o monitoramento de cada uma das etapas em relação às outras por meio de acompanhamentos e controles (GOMES, 1999, p. 9).

problemas relacionados ao acesso, a permanência e ao desempenho educacional na alfabetização, na educação infantil, nos ensinos fundamental e médio, e na educação profissional, por meio de indicadores do próprio governo, como por exemplo as informações contidas na PNAD/IBGE, no EducaCenso do INEP/ MEC e outras fontes oficiais referentes a 2007 e 2008. Foi observada a persistência do problema, especialmente entre as populações da zona rural, os mais pobres, os pretos e os pardos e mesmo com a previsão de melhor redistribuição dos recursos mediante, por exemplo, o Fundeb, que passou a vigorar a partir de 2007, se reconheceu que, ainda que esse investimento, aparentemente significativo, é na verdade, “insuficiente para atender às necessidades geradas pelo histórico descaso com que a educação pública universal foi tratada no País. Mantido o atual ritmo, o País demorará muito para superar um século de atraso, com respeito aos países desenvolvidos” (BRASIL, 2009, p. 9).

Em 1997, antes da implantação do Fundef, em todo o Brasil, 42,7% dos alunos do ensino fundamental estavam concentrados na rede estadual, do Nordeste, ou seja, mais de 60% dos alunos encontravam-se nas redes municipais, entretanto no Sudeste ocorria, praticamente, o inverso, pois “71% dos estudantes de Ensino Fundamental estavam matriculados em redes estaduais” (SEMEGHINI, 2000, p. 3). Isso resultava em escolas com qualidades muito diferenciadas, pois dependiam do grau de investimento de seus respectivos governos.

É necessário ponderar que não se trata somente de uma questão de atendimento para analfabetos. O formato de alocação dos recursos do financiamento da educação desconsidera as necessidades educacionais dos diferentes educandos brasileiros, distribuídos pelas regiões, de modo que não há compromisso com a formação de um padrão de qualidade que possibilite enfrentar as desigualdades econômicas (MELLO, 1989).

Como se essa política de financiamento, impeditiva do alcance da igualdade democrática de oportunidades, não fosse suficientemente perversa para o brasileiro, as notórias desigualdades de capacidade fiscal existentes entre a União, Estados e Municípios e de vontade política dos três níveis de governo, fazem com que, na prática, os recursos disponíveis por aluno nas escolas sejam uma função dos recursos de que dispõem as famílias, os Municípios ou os Estados, individualmente, e não dos recursos totais do país (MELLO, 1989, p. 51).

A distribuição dos alunos entre as redes de ensino, que apresentava disparidade entre as regiões do país, parecia desconsiderar a capacidade de financiamento das redes. Assim, entes federados com mais capacidade de investimento, como os estados, não necessariamente possuíam mais alunos em suas redes, conforme ratifica Ulysses Cidade Semeghini, na época, diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef:

Em 1997, um ano antes da implantação do FUNDEF, os governos estaduais do Nordeste, por exemplo, assumiam apenas 42,7% dos alunos do ensino fundamental (mais de metade, portanto, ficava com os municípios) enquanto no Sudeste 71% dos estudantes de Ensino Fundamental estavam matriculados em redes estaduais (SEMEGHINI, 2000, p. 3).

Essas disparidades econômicas e educacionais do federalismo brasileiro foram construídas, historicamente, e não serão resolvidas sem o esforço da coletividade. A construção de um equilíbrio econômico entre os entes da federação é condição fundamental para que esses possam ter capacidade de investir em suas redes de ensino, valorizando professores e buscando uma educação de qualidade. Avaliava-se que:

A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos Estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos Estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do Ensino Fundamental (SEMEGHINI, 2000, p. 3).

Com o advento do Fundef, essa situação seria modificada, pelo menos, no que diz respeito ao aporte de recursos. Antes, porém foi necessário conhecer a quantidade de alunos e onde estavam situados, o que foi possível por meio do Censo Escolar realizado a partir de 1996⁵¹, tais levantamentos consolidariam a ideia de um Fundo contábil (SEMEGHINI, 2000). Entretanto, houve de fato um repasse de responsabilidades para estados e seus respectivos municípios, pois se considerada a condição econômica entre os estados e os municípios a União teve papel secundário atuando, no Fundef, somente com a Complementação e deixando de observar um padrão de qualidade (MELLO, 1989).

A criação do Fundef aconteceu por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de 1996 e sua regulamentação pela Lei n.º 9.424/1996 e pelo Decreto n.º 2.264/1997. Ele foi implantado, automaticamente, em todo o país, a partir de janeiro de 1998. Os recursos deste fundo ou sua composição advinham, no âmbito de cada estado, de 15%, das seguintes receitas: Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/1996 (Lei Kandir); e Complementação da União (em

⁵¹As informações sobre as matrículas são levantadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep-MEC), junto às Secretarias de Educação dos Estados e municípios, a partir do final do mês de março de cada ano (entre janeiro e março, desenvolve-se a fase preparatória do Censo). Consolidados os números preliminares de cada Estado, no mês de outubro o resultado é publicado no Diário Oficial da União, para que Estados e municípios, num prazo de 30 dias, possam apresentar recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos (SEMEGHINI, 2000, p. 4).

casos específicos) (SEMEGHINI, 2000). Se, do ponto de vista legal, o Fundef trouxe maior segurança ao financiamento da educação via subvinculação, em termos práticos, os efeitos deste fundo incidiram, na dinâmica em que

[...] os municípios que pagavam salários miseráveis, quanto mais se aproximassem dos 25 alunos por professor, passavam a praticar remunerações muito melhores, maiores até que o salário-mínimo, de 2008 em diante. Entretanto, como muitos Estados perdiam recursos na redistribuição do fundo, quem já ganhava acima de dois salários-mínimos amargou mais de um ano de arrocho salarial (MONLEVADE, 2012, p. 7).

Ainda assim, um dos aspectos positivos da criação do Fundef diz respeito a subvinculação dos recursos da educação destinados ao atendimento da segunda etapa da educação básica, o Ensino Fundamental, e a sua função de assegurar a distribuição desses recursos entre os entes federados, especialmente os municípios. Ele se caracterizava como um Fundo de natureza contábil, cujo funcionamento acontecia da seguinte maneira: cada estado e cada município recebia o recurso referente ao número de alunos matriculados na sua rede pública. Existia ainda a definição de um valor mínimo nacional por aluno/ano, o qual era diferenciado para alunos de 1ª à 4ª série, para os alunos da 5ª à 6ª série e para os alunos da Educação Especial fundamental (SEMEGHINI, 2000).

Ressalta-se que tanto no Fundef quanto no Fundeb não há, efetivamente, a introdução de recursos novos, pois pela dinâmica do efeito redistributivo seria possível incorrer nessa afirmação ao se considerar somente a realidade de alguns municípios brasileiros, que têm seus recursos elevados, especialmente os municípios de menor receita de impostos próprios, em razão da redistribuição interna de cada estado, com ou sem complementação Federal.

A criação e implementação da política de Fundos, Fundef e Fundeb está entrelaçada a um contexto histórico de transformações que envereda, por atribuir maior responsabilização dos municípios para com a função de atendimento, à demanda educacional do ensino fundamental e da educação infantil (RAMOS, 2005; NARDI, 2006).

Na visão administrativa, a descentralização provocada pelo Fundef, ou ainda pela política de fundos, fazia parte de uma modernização gerencial, vista como necessária para a gestão pública alcançar eficácia e eficiência no desenvolvimento de seus serviços, de modo que sua descentralização era “difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos” (AZEVEDO, 2002, p. 54).

Sobre os resultados do Fundef, Picanço (2012) salienta que: a União redefiniu seu papel em relação ao financiamento da educação, reduzindo o percentual mínimo destinado à

erradicação do analfabetismo e a manutenção e desenvolvimento do ensino; provocou a descentralização do ensino ao transferir responsabilidades a estados e municípios, além de fixar os percentuais dos recursos deste Fundo, por cada esfera de governo. Com base nesse argumento, o autor suscita:

[...] Ficou claro que essa mudança beneficiou diretamente a União, tendo em vista que a redação dada ao texto estrutura-se de modo a reduzir os gastos que a União teria com o Ensino Fundamental. Uma contradição óbvia, se levarmos em conta a política de universalização do Ensino Fundamental e valorização do magistério defendida e implementada por essa esfera a partir da segunda metade da década de 1990 (PICANÇO, 2012, p. 159).

Ainda assim, foi implementado de forma distorcida, pois excluiu de seu atendimento crianças de zero a seis anos e os jovens, que tinham concluído o ensino fundamental, uma vez que, este último, era o seu foco.

Na década da Constituinte de 1988, do processo de tramitação da LDB e do Plano Decenal de Educação para Todos havia interlocução entre o governo executivo e setores organizados da educação, como por exemplo, associações científicas e sindicais, ou seja, os processos de constituição da legislação tanto do executivo, com o Plano Decenal quanto no legislativo, com a LDB/96, contavam com essa participação social, o que trouxe mais embates às tomadas de decisão. A título de exemplo, o caso do Instituto Herbert Levy - “representante do capital”, que, em 1992 teve sua proposta para educação, resultante do Seminário de Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial, realizado entre 3 e 4 de agosto de 1992, implementada na íntegra, quando enviada à Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, em detrimento de outras, já contava com o apoio governamental (PERONI, 2003, p. 87).

Durante os três primeiros anos de vigência (1998, 1999 e 2000), em termos econômicos, o efeito redistributivo do Fundef promoveu um salto significativo nos recursos destinados ao ensino fundamental, dos entes federados, especialmente para os municípios, conforme destaca-se a seguir:

Do montante de recursos vinculados ao Fundo, os Estados detinham R\$8,1 bilhões em 1998 e R\$9,7 bilhões em 2000, enquanto para o conjunto de municípios os montantes respectivos corresponderam a R\$5,0 bilhões e R\$7,8 bilhões. Portanto, enquanto a parcela estadual aumentou em 20%, a dos municípios cresceu 56%. As transferências dos estados aos municípios, que fora de R\$423 milhões, líquidos, no primeiro ano, passou a R\$1,75 bilhão em 2000 (SEMEGHINI, 2000, p. 22).

Com o Fundef, o volume de recursos destinados à etapa do ensino fundamental, teve elevação significativa⁵², ainda que essa realização tenha ocorrido através de seu efeito redistributivo, que promoveu a equalização dos recursos provenientes, mais nitidamente, pela participação de dois entes federados, estados e municípios, e não pelo aumento das fontes de recursos, da composição da receita destinada à educação pública, como deveria ser.

O Fundef não funcionou no sentido de canalizar novos recursos, mas sim no redimensionamento da sua forma de distribuição. Desta forma, o Fundef atendia aos interesses neoliberais e dos organismos internacionais interessados na redefinição do papel do Estado, como provedor de políticas sociais, que recomendavam não o aumento de recursos para a educação, mas melhorar a gestão das verbas existentes, ou seja, a racionalização de recursos. A oferta educativa deste tipo de política, de cunho neoliberal, é focalizar o atendimento, em parcelas da população, em especial os grupos desfavorecidos e nas minorias da sociedade e, conseqüentemente, afasta-se de empregar políticas mais universalizantes ou ainda progressistas (MARTINS; CARDOZO, 2015).

Essa situação, na visão de advogados e juízes, feria os princípios do federalismo, pois implicava na “intervenção da União na autonomia financeira dos estados e municípios, na aplicação dos seus recursos” (GEMAQUE, 2007, p. 24), na medida em que o Fundo possibilitava a redistribuição de recursos, de forma automática, para outros entes federados, conforme o número de matrículas. Somava-se a isso o agravante de ser a União a responsável por definir o valor mínimo anual que servia de “piso de investimento do poder público para o ensino fundamental, complementando-o naquele estado em que esse valor não for [fosse] atingido” (GEMAQUE, 2007, p. 24).

De acordo com Pinto (2007), o mecanismo redistributivo no Fundef se debilitou pela baixa capacidade de arrecadação dos entes federados, especialmente daqueles mais pobres, de modo que, o valor final, por aluno, apresentava grande disparidade entre as unidades da federação, como evidencia o autor ao referir-se ao valor mês, do ano de 2006, ano final do Fundef:

[...] ele propiciou valores por aluno muito reduzidos. Basta dizer que em 11 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE, AM, GO, MG) da Federação ele disponibilizou recursos mensais inferiores a R\$ 100 por aluno, e em 6 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI) esses valores foram inferiores a R\$ 70/mês. Mesmo considerando o valor médio do FUNDEF, que em 2006 foi de cerca de R\$ 100, quantia que, segundo a

⁵²Desde o início vigência que “O total de recursos do FUNDEF em 1998 (ano de sua implantação) foi de R\$ 13,2 bilhões, e nos três últimos anos [relativos a 2004] evoluiu de R\$ 19,9 bilhões em 2001, para R\$ 22,9 bilhões em 2002 e R\$ 25,2 bilhões em 2003” (BRASIL, 2004, p. 7).

Emenda Constitucional n. 14 que criou o fundo, deveria ser o valor mínimo nacional [...] (PINTO, 2007).

Ainda que o efeito redistributivo tenha sido praticado, tendo como referência o mínimo nacional, o reflexo desse investimento, chamado pelos governos de gasto, refletiu na taxa de matrícula, de alunos de 7 a 14 anos, ao longo dos anos de 1995 a 2007, contribuindo para elevar, positivamente, o acesso à educação, conforme visualiza-se no ANEXO A.

Os dados do anexo A permitem visualizar, percentualmente, a taxa de matrícula do ensino fundamental, no Brasil, entre os anos de 1995 e 2007. Observa-se que, a referida taxa cresceu de 85,9%, no início da série histórica, para 94,2% ao final desta, portanto, 8,3%. Esse resultado pode ser alcançado em razão do efeito redistributivo do Fundef. Ainda que os resultados pareçam satisfatórios, o problema de desvio de recursos não foi corrigido como se esperava, conforme o jornal O Globo (2006, p. 8), que destacou que o Fundef havia se tornado “o alvo mais visível de desvios e corrupção na educação. Somente no ano passado, de 51 municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU), 51% tinham problemas de desvios e evidências de fraudes com verbas do Fundef”. Sobre essa questão, argumenta-se o seguinte:

Os que criticam o mecanismo de funcionamento do FUNDEF, argumentando com o aumento do número de denúncias de supostas irregularidades, parecem esquecer que essa é uma consequência direta da maior transparência no uso dos recursos do Ensino Fundamental propiciada pelo Fundo. Nas regiões Norte e Nordeste, o aumento do volume de recursos, especialmente para os municípios menores, despertou a atenção da comunidade, que passou a acompanhar com mais atenção sua aplicação (SEMEGHINI, 2000, p. 22).

Evidentemente, concordamos com a ponderação do supracitado autor, pois o controle social do Fundef, previsto em sua legislação, deveria propiciar a fiscalização dos recursos e a participação da sociedade. No entanto, esse dispositivo, de controle, foi comprometido em sua efetiva prática, por fatores como: influências políticas, especialmente dos prefeitos sobre os conselheiros; alguns conselheiros não sabiam lidar com questões de contabilidade e essa ausência de conhecimentos ou formação comprometeu sua atividade de fiscalizar a aplicação dos recursos (GLOBO, 2006); “A tarefa compete aos tribunais de contas dos estados e municípios. O Tribunal de Contas da União só pode fiscalizar os estados que recebem verbas federais” (GLOBO, 2006, p. 8). Ou seja, apenas os estados que recebiam a complementação federal podiam ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, conforme determinado pelo Art. 11, da Lei n.º 9.424/1996.

A criação do Fundef provocou alteração na Constituição federal de 1988, pois retirou “a obrigatoriedade do ensino fundamental para todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria”, e também o princípio da progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio. Diminuiu as obrigações da União para com a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, além de promover maior responsabilização de estados e municípios, de modo a consolidar a premissa do Banco Mundial, de priorizar o ensino fundamental em desfavor dos demais níveis, etapas, e modalidades de ensino (RAMOS, 2005, p. 32-33).

Em vista disso, o dever do Estado para com a educação é relativizado e postula-se que todos os setores da sociedade podem exercer a tarefa relativa à educação. Busca-se difundir “a ideologia que os indivíduos, os setores sociais e os países devem-se tornar competitivos adequados às exigências do mercado” (RAMOS, 2005, p. 32). Trata-se também de difundir a ideologia da superioridade de eficiência, do privado em relação ao público.

A implementação do Fundef, ou ainda da política de Fundos, faz parte de uma exigência macroeconômica, visto que, a partir da década de 1970, as exigências do mercado para o desempenho de funções simples eram de 8 anos de escolaridade, ou seja, o ensino fundamental (RAMOS, 2005). A necessidade de elevar a escolaridade não era exclusividade do Brasil, e sim uma tendência nos países de Terceiro Mundo, pois o baixo nível educacional implicava na produtividade, portanto, configurava como um dos “entraves para o aumento da produtividade média do capital internacional” (RAMOS, 2005, p. 35).

O Fundef foi criado para materializar essas proposições, como destaca-se no objetivo impresso no Art. 5, da EC nº 14/1996, que altera o Art. 60 da CF, de 1988, ao destacar:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996a).

Posteriormente, o Fundef foi regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, com mais detalhamentos quanto à execução de suas ações, tendo por base o federalismo cooperativo. A respeito da distribuição de recursos, o § 1º do artigo 2º e seus incisos previam o seguinte:

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:
I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II – [...]

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial (BRASIL, 1996).

Portanto, na distribuição dos recursos do Fundef foram considerados os seguintes elementos: a participação financeira dos entes e a quantidade de alunos, por rede de ensino, como critério para a redistribuição de recurso. Esse modo de financiar é denominado por Oliveira (2004), de financiamento *per capita*. Além disso, os valores, por aluno, seguiam critérios de ponderação diferenciada, conforme as etapas do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série), do ensino fundamental e os tipos de estabelecimento (especial e rural). Vale ressaltar também o veto ao inciso II, do governo FHC, em relação às matrículas da Educação de Jovens e adultos.

O fato de o Fundef priorizar, apenas, o ensino fundamental, em detrimento das demais etapas e modalidades, da educação básica demonstrava o alinhamento do governo com as recomendações e diagnóstico do BM, que consideravam que os problemas educacionais não necessitavam, necessariamente, de mais recursos, mas apenas de melhor gestão, como afirma Pinto (2002):

[...] que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade. Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos (PINTO, 2002, p. 124).

Não se pode perder de vista que as reformas educacionais gestadas nessa nova perspectiva de mercado trazem, como consequência, o mascaramento de outro problema social: a pobreza e a miséria, que ressalvadas suas dimensões, estão tanto na realidade dos níveis de governo quanto na realidade do povo brasileiro. No que se refere aos entes subnacionais, Pinto (2002) chamava a atenção para o fato de que estava tentando resolver o problema da falta de recursos e da desigualdade de financiamento, por meio da ‘socialização da miséria’, o que, além de empobrecimento das redes que os transferiam, não causavam

grandes impactos na qualidade da educação, das que recebiam esse aporte de recursos, visto que eram insuficientes.

O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários. Por sua vez, os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina a Constituição Federal (PINTO, 2002, p. 128-129).

Esse problema também é identificado por Oliveira (2004) no que tange às reformas educacionais executadas, a partir da década de 1990. As denominadas políticas compensatórias são realizadas como forma de relativizar o real problema da insuficiência de recursos dedicados à educação pública. Essas políticas não dialogam com o projeto de sociedade democrática aludido na Constituição Federal, de 1988, nem com os principais envolvidos como: professores, alunos, comunidade escolar (PERONI; CAETANO; LIMA, 2017). Todavia, o Fundef perdurou até o ano de 2006, quando foi criado o Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, para vigorar a partir de 2007. Vejamos mais detalhadamente sobre esse Fundo, no item a seguir.

2.2 Fundeb e seus efeitos na escolarização

A proposta do Fundeb foi governamental, proposta pelo Executivo Federal, mas também constava, como prioridade, do programa de governo do então candidato Luíz Inácio Lula da Silva. Todavia, esses não eram os únicos envolvidos, pois “ela é principalmente fruto das inquietações que resultaram em pressões da sociedade organizada pela implementação de uma nova forma de financiamento para a educação com ampliação da abrangência para toda a Educação Básica” (MACHADO, 2007, p. 15).

Em 2006, ano de criação do Fundeb e último ano do Fundef, sob o governo de Lula da Silva, o país apresentava elevada taxa de analfabetismo, em relação às pessoas com 15 anos ou mais, ou seja, efetivamente o primeiro Fundo conseguiu atender à faixa etária de 7 a 14 anos, mas desconsiderou outras etapas e modalidades de ensino. Assim, após 10 anos sob os efeitos do Fundef observa-se que os percentuais de analfabetismo entre os jovens e adultos de mais de 15 anos, nas regiões Nordeste e Norte eram bastante altos (regiões com estados que receberam ou recebem a complementação do Fundeb), conforme visualiza-se no ANEXO B.

Os dados do anexo B evidenciam o elevado grau de analfabetismo do país, no primeiro ano de implementação do Fundeb. Nele visualiza-se que tanto a região Norte⁵³ quanto a região Nordeste apresentam maior taxa de indivíduos analfabetos, respectivamente, 10,8% e 19,9%; seguido pela região Centro Oeste, com 8,1%; região Sudeste, com 5,7%; e região Sul, com 5,4 %, sendo a taxa média de analfabetismo do Brasil, de 9,9%, em 2007.

Tal situação refletia as consequências da política de focalização no ensino fundamental promovida pelo Fundef. Em relação à escolarização de outras faixas etárias, essa situação contrasta com a taxa de escolarização das grandes regiões brasileiras, como se pode identificar por meio dos dados educacionais do IBGE (2008) contidos na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD, no que tange ao ano de 2007, expostos na tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo idade e sexo – 2007

Grupos de idade e sexo	Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
4 ou 5 anos	70,1	59,7	76,8	75,2	56,9	54,9
Homens	69,6	59,0	76,0	74,9	57,0	54,5
Mulheres	70,7	60,5	77,6	75,6	56,7	55,4
6 a 14 anos	97,0	95,1	96,8	97,7	97,0	96,9
Homens	96,8	94,7	96,5	97,6	96,9	97,0
Mulheres	97,2	95,5	97,1	97,9	97,1	96,7
7 a 14 anos	97,6	96,2	97,1	98,1	98,0	97,7
Homens	97,4	95,8	96,9	97,9	97,9	97,8
Mulheres	97,8	96,6	97,4	98,3	98,1	97,6
15 a 17 anos	82,1	80,1	80,8	84,3	80,7	81,7
Homens	81,3	79,9	80,1	83,5	78,8	81,6
Mulheres	83,0	80,3	81,6	85,1	82,7	81,7
18 a 24 anos	30,9	32,9	32,0	29,8	29,5	32,1
Homens	30,0	31,9	32,0	28,7	27,6	30,9
Mulheres	31,8	33,8	32,1	30,9	31,5	33,3
25 anos ou mais	5,5	7,5	6,2	4,9	4,8	5,9
Homens	4,6	5,9	4,9	4,4	4,3	4,9
Mulheres	6,2	9,1	7,3	5,4	5,3	6,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.

Por meio das informações da tabela 4, identifica-se que a população com idade de 4 a 5 anos apresentava percentuais de escolaridade acima dos 70%, em duas regiões: nordeste, com 76,8 e sudeste, com 75,2; enquanto na Região Norte, Sul e Centro-Oeste, a média foi de 59,7%, de 56,9% e 54,9%, respectivamente, portanto bem abaixo da média nacional, de 70,1%.

⁵³Além do estado Pará, a região Norte é composta por mais seis estados: Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins

Quanto à população de 18 a 24 e à população de 25 anos ou mais, verifica-se, no Brasil, a média de 30,9% e 5,5%, de acesso à educação. Tais dados, quando relacionados à política de financiamento educacional, da época, quando se priorizava o ensino fundamental mediante o Fundef, revelam que as ações daquela política não conseguiram alcançar nem 60% da população de 4 ou 5 anos, de três regiões brasileiras e foram muitos os jovens e adultos acima de 18 anos, que não conseguiram acesso à escolarização básica, representando mais de 69%. Assim, observa-se que, tanto as demandas da educação infantil quanto do ensino médio ficaram “desprotegidas”, no período do Fundef.

Nessa lógica, tais dados elucidam a real necessidade de alterar a política educacional de financiamento vigente naquele momento, o Fundef. E essa ação foi concretizada com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o Fundeb, o qual foi, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 e que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. Conforme Gutierrez (2010), um dos efeitos do Fundef, no Pará foi a Municipalização do Ensino Fundamental, que atribuiu maior responsabilidade aos municípios paraenses, para com a educação obrigatória, política que continuou a ocorrer com o Fundeb.

2.3 O Fundeb e a redistribuição de recursos para a Educação Básica: regime de colaboração?

Para Gemaque (2007), o processo de elaboração e discussão da proposta de criação do Fundeb não considerou “questões fundamentais constatadas como impactos negativos do Fundef na educação de estados e municípios brasileiros”, tais questões não teriam “sido preocupação na definição desse novo fundo” (GEMAQUE, 2007, p. 16).

De fato, entende-se que o Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, apresenta ambiguidades desde a sua formulação, pois embora, na aparência, suas finalidades contemplem a redistribuição de recursos, entre redes de ensino de um mesmo estado, com seus municípios e, concomitantemente, se proponha a promover a valorização dos profissionais da educação, na essência tal política também está alinhada à lógica neoliberal, pois continua a racionalizar recursos ou reduzir o investimento, em políticas sociais, a exemplo da União, que somente alcançou 10% do total, do seu valor, do Fundo.

Os recursos que compõem o Fundeb são 20%, dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto

sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a LC nº 87/1996; arrecadação de imposto, que a União, eventualmente, instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios); receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos, acima relacionados. Além dos impostos, quando estados e seus municípios não atingirem o valor-aluno nacional anual, o Fundeb destes estados contará com o acréscimo financeiro da Complementação da União (BRASIL, 2007).

Todavia, a alíquota de tais impostos foi sendo ampliada, gradativamente, até atingir 20%, patamar só alcançado a partir do terceiro ano de vigência do Fundeb, conforme o quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Escala de implantação financeira do Fundeb

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

Fonte: Manual de orientação do FUNDEB (2009, p. 8). (*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos. (**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Em 2007, a alíquota de impostos que compunham o Fundeb foi ampliada para 16,66%, em 2008 para 18,33% e somente em 2009 atingiu os 20% que perdurou até a sua finalização em 2020. Os novos impostos que passaram a compor o Fundeb (ITCMD, IPVA e ITR) também foram introduzidos, de forma gradativa, durante esses três anos iniciais. A participação da União também se fez, de forma gradativa, até chegar à contribuição de 10%, do total do Fundeb. O inciso VII e suas alíneas a), b), c) e d) do Art. 2º da EC 53/2006 descrevem, de que modo essa participação da União ocorreu nos primeiros anos de vigência do Fundeb:

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos (BRASIL, 2006).

Nesses termos se daria a participação da União, em relação ao financiamento da educação básica mediante o Fundeb. Todavia, a União poderia reter até 10% da complementação, para financiar programas de melhoria da qualidade, conforme o inciso VI do Art. 2º, da referida Emenda Constitucional.

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo (BRASIL, 2006).

Essa participação mínima e bem controlada do “gasto público” em educação contrasta com a ausência de fiscalização fiscal no país e com a passividade dos governos em ampliar recursos sem reduzi-los para com as políticas sociais (DAVIES, 2017a; DOWBOR, 2017). A forma de composição do Fundeb oriunda de impostos dos entes federados, em parte, representa a riqueza social da população brasileira. Logo, corresponde a um capital que todos, direta ou indiretamente, ajudam a construir, portanto ao se considerar o pagamento da dívida externa e o gasto com Educação Básica é possível identificar, claramente, para onde se está canalizando o lucro de nossa produtividade, de nossas riquezas (DOWBOR, 2017).

Como demonstra a pesquisa de Dowbor (2017), no Brasil, durante a presidência de Temer, podemos ver “em 2016, o governo conceder vantagens e implorar a grandes grupos para repatriarem os seus recursos, e se felicitou na mídia o feito de ter conseguido que 46 bilhões de reais voltassem ao país” (DOWBOR, 2017, p, 127) com a repatriação de recursos, para sanar um déficit da ordem de 170 bilhões⁵⁴. Tal falta de controle, na política fiscal, ou seja, sobre os recursos brasileiros que são expropriados, de nossa territorialidade, seriam o suficiente para garantir a sustentabilidade da educação pública brasileira e de suprir outras necessidades sociais, por longo período.

A Lei nº 11.494/2007, no art. 8º prevê a repartição dos recursos do Fundeb entre “o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados

⁵⁴ Fonte: Correio Brasiliense. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/11/22/internas_economia,558194/amp/governo-mantem-meta-fiscal-para-o-ano-de-deficit-de-r-170-5-bilhoes.shtml. Acesso em: 13 set de 2021.

nas respectivas redes de educação básica pública presencial” (BRASIL, 2007). Desta forma, os recursos são destinados à educação básica, segundo o número de matrículas e de alguns critérios associados ao público-alvo, como por exemplo a área de competência de atendimento, conforme exposto no quadro 3:

Quadro 3 – Distribuição dos recursos do Fundeb segundo a origem das matrículas por área de competência

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (Ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (Ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Manual de orientação do FUNDEB (2009, p. 10). (*) A partir de 2008.

As informações do quadro 3 acima dispõem a respeito da distribuição dos recursos do Fundeb, para a Educação Básica, de acordo com a competência de cada esfera de governo, demonstrando ainda que mais de um ente federado concorre para oferta de uma mesma etapa de educação básica, como é o caso do ensino fundamental, Educação Especial e EJA, do ensino fundamental, cujo atendimento é de competência dos entes federativos, Estados, Distrito Federal e municípios, e, portanto, dispondo de matrículas, todos fazem jus a receber recursos do Fundeb. Esse não é o caso das matrículas de educação Infantil e de ensino médio, que devem ser ofertadas, prioritariamente, pelos municípios e pelos estados, respectivamente. Portanto, a lógica de redistribuição do Fundeb também se correlaciona com a competência dos entes federados, que é devidamente amparado pelo Art. 211, §2º e 3º da C.F., de 1988, os quais destacam tanto a função redistributiva e supletiva da União quanto a competência dos entes federados, em relação ao atendimento educacional.

A Constituição Federal, de 1988, pode ser considerada como um marco deste século, no que tange ao modelo de federalismo assumido pela sociedade brasileira. Pelo atual modelo visualiza-se, no que tange à área da educação, maior ênfase na colaboração entre os entes federados. Assim, o art. 211, § 4º, Redação dada pela E.C nº 59/2009 destaca que os entes federados devem organizar seus sistemas, em regime de colaboração, nestes termos: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). O parágrafo 1º, do artigo supracitado, é imperativo ao

determinar que a função redistributiva e supletiva deve ser executada pela União, além de fornecer assistência técnica e financeira ao conjunto de entes federados (BRASIL, 1988).

Para Araújo (2010), o regime de colaboração é intrínseco ao conceito de federalismo, do tipo cooperativo, como é o caso do federalismo brasileiro:

O regime de colaboração é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo (ARAÚJO, 2013, p. 788).

A colaboração financeira realizada entre os entes federados, para financiar a educação, tem sido um processo em construção, ao longo da história da sociedade brasileira e concretizou-se, de modo mais nítido, com o advento da chamada política de Fundos, Fundef e Fundeb, em que se observou ações mais articuladas dos níveis governamentais, ainda que em sentido vertical, em busca de atender à demanda educacional. No que concerne à pesquisa em educação sobre esse tema, Araújo (2013) adverte sobre a carência de novas perspectivas analíticas a esse respeito, que considere os conflitos federativos, como destaca:

Outra discussão muito frequente na área da educação é a relativa à distribuição das competências e recursos, só que geralmente (embora não desnecessariamente) é tratada de uma maneira pragmática, sem uma análise sobre os conflitos federativos que estão em sua base [...] (ARAÚJO, 2013, p. 31).

Assim, a relação entre o Financiamento da Educação e o Regime de Colaboração, entre os entes federados, continuam como relevante temática para o campo da pesquisa em educação. Segundo Martins (2011), embora a dimensão federativa fosse debatida em questões educacionais “seu foco remetia-se ao Estado Federativo como instituição que sofre o impacto do mecanismo de financiamento ao invés de ser examinada como instância de negociação entre o poder central e os poderes locais diretamente responsáveis pela estrutura do sistema de financiamento educacional” (MARTINS 2011, p. 20).

Nesse caso, desbravar as problemáticas que envolvem o modelo de federalismo passado e presente, no Brasil, a centralização e a descentralização do poder, assim como a divisão de competências e/ou a concorrência de competências para o desempenho de funções relativas à educação e o efeito redistributivo do Fundeb constituíram grandes desafios para compreender o objeto de estudo.

Em 2017, 80% das matrículas, do ensino fundamental e médio, localizavam-se em instituições públicas. Essa expansão da rede pública foi possível pela implementação da política de Fundos e aponta para uma perspectiva mais participativa de sociedade. Entretanto, a educação é alvo de constantes disputas, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Trata-se de projetos antagônicos, que imprimem suas marcas, na política educacional. Em 2016, como o golpe parlamentar sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, a configuração do relacionamento entre governo e sociedade foi alterado, deixando de lado o viés mais participativo, como destaca Peroni, Caetano e Lima (2017):

Sob o projeto pós-golpe no Brasil, as reformas educacionais não são debatidas com associações de professores, sindicatos, pesquisadores, e estão sendo aprovadas sob sua resistência, como no caso da Reforma do Ensino Médio, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e do ESP [Escola sem Partido], que vêm demonstrando a disputa por projetos distintos e que tem como foco a direção e o conteúdo da educação pública brasileira (PERONI; CAETANO; LIMA, 2017, p. 418).

Aquele arranjo de indivíduos e coletivos deu lugar a outros sujeitos individuais ou coletivos vinculados a “instituições públicas e privadas que atuam no setor educacional, institutos e fundações ligados a grandes empresas nacionais e internacionais, bem como instituições financeiras ligadas ao mercado de capitais” (PERONI; CAETANO; LIMA, 2017, p. 418). Não é difícil identificar que parte da luta de classes da sociedade capitalista se manifesta na educação, por meio dos publicistas e dos privatistas.

Por isso, é preciso manter a constante persistência na defesa do pacto federativo que, realmente, caminhe sob a égide da democracia e da cooperação, pois

Se as instituições não forem construídas de forma a superar o patrimonialismo, pode se configurar um federalismo oligárquico, como na República Velha, ou subsistirem práticas patrimonialistas mesmo que o modelo seja de um federalismo democrático e cooperativo, como preconiza a Constituição Cidadã de 1988. Entre essas práticas, caracterizadas pela apropriação do público, em que este é absorvido por interesses privados do estamento, destacam-se, no caso dos fundos, a corrupção e o desvio de recursos para outros fins que não o financiamento da educação pública (MARTINS, 2011, p. 41).

Na tentativa de evitar práticas de corrupção no financiamento da educação tanto o Fundef quanto o Fundeb possuem Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS. Contudo, foi preciso aprimorar tais instrumentos de fiscalização, visto que, ainda no primeiro Fundo

[...]. Os conselhos, que constituíram uma aposta do legislador na participação da cidadania, enfrentaram em muitos casos obstáculos referentes à conduta patrimonialista, como a nomeação dos membros pelos chefes do executivo, frequentemente cônjuges e parentes da elite dirigente local, ao invés da eleição pelos pares, indicação dos presidentes e ameaças veladas aos membros efetivamente fiscalizadores, alguns dos quais funcionalmente dependentes da administração (professores, funcionários) (MARTINS, 2011, p. 41- 42).

No Fundeb, a forma de fiscalização permite maior autonomia dos conselheiros, pois estes contam com “instrumentos de transparência e controle social mais eficazes e independentes da instância de poder sobre a qual exercem fiscalização” (MARTINS, 2011, p. 42). Assim, os conselheiros podem ter acesso a demonstrativos gerenciais, registros contábeis, extratos bancários e podem requisitar outros documentos pertinentes e até mesmo a presença do secretário de educação, além de possuírem garantias contra exoneração ou atribuição de faltas, demissão sem justa causa (MARTINS, 2011). Sobre a participação da sociedade junto aos governos, Gomes (1999) argumenta que:

O grau de interferência por parte de entidades representativas da sociedade na definição das prioridades está diretamente vinculado ao avanço do processo político, isto é, quanto maior o elenco de possibilidades potencialmente disponíveis à sociedade para a sua participação, provavelmente maior o grau de democratização do país (GOMES, 1999, p. 10).

Portanto, o acompanhamento da execução dos Fundos e a construção de instrumentos de transparência e fiscalização despontam como aliados, na tentativa de gerir, não somente o financiamento da educação, mas também, de contribuir para a consolidação de um efetivo federalismo cooperativo e democrático.

Este episódio da história da educação pública permite identificar, não só os embates que acontecem na construção e implementação da política educacional, quanto a incapacidade financeira dos municípios, para arcar com tantas responsabilidades e despesas em relação à educação pública básica do país, enquanto a União, ente governamental com maior volume de recurso, no mínimo, se omite de tais responsabilidades (BREMAEKER, 2011; PICANÇO, 2012). O efeito redistributivo do Fundeb tende a possibilitar equalização do volume de recursos financeiros aos patamares instituídos pelo governo, com base no valor aluno ano. Em contrapartida, também serve para a manutenção do sistema de desigualdades da educação brasileira, pois somente alguns entes recebem a complementação da União⁵⁵

⁵⁵Apenas nove estados de menor condição financeira (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Amazonas) vinham fazendo jus à complementação da União nos anos finais de vigência do Fundeb.

(EDNIR; BASSI, 2009) e mesmo que alcance o valor aluno anual, essa promoção de equidade não possibilita elevar a quantidade de recursos, para alcançar, por exemplo, o Custo Aluno Qualidade.

Na Federação brasileira, formada por 26 estados e um Distrito Federal, somente alguns entes federados recebem a Complementação financeira da União. Com base nos dados da tabela 5, é possível identificar esses estados.

Tabela 5 – Estados que receberam ou não complementação da União, de 2007 a 2019

Ano	Estados com complementação da União	%	Estados sem complementação da União	%
2007	7	25	20	75
2008	9	33	18	67
2009	9	33	18	67
2010	9	33	18	67
2011	9	33	18	67
2012	10	37	17	63
2013	10	37	17	63
2014	10	37	17	63
2015	10	37	17	63
2016	9	33	18	67
2017	9	33	18	67
2018	9	33	18	67
2019	9	33	18	67

Fonte: FNDE.

Nota: Dados consolidados de 2007 até julho de 2016. Recursos previstos de 2016 a 2019.

Os dados da tabela 5 permitem identificar que entre os anos de 2007 e 2019 somente 9 estados receberam a complementação da União. Essa situação demonstra a mínima participação da União que 67% dos demais entes federados. É como se ao atingir o valor aluno anual fosse o suficiente para nivelar as desigualdades educacionais da realidade brasileira.

Ainda assim, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação determina, na Meta 20.7, o Custo Aluno Qualidade

como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

De acordo com o PNE 2014, Meta 20.8, o CAQ deveria ser implementado em três anos após a vigência desta lei, o que não foi materializado até o momento. Alguns dos motivos para não efetivação do CAQ está na falta de vontade política, nas desigualdades regionais da federação brasileira e nas desigualdades entre os Estados, nas desigualdades entre os

municípios, seja no âmbito do mesmo Estado ou não (CARA, 2014; ARRETCHE, 2004). A ausência de regulamentação do regime de colaboração causa dificuldades no desenvolvimento de políticas sociais e configura uma das problemáticas ainda não resolvida do federalismo cooperativo, que se pretende fomentar no Brasil (CARA, 2014).

É evidente que há múltiplos interesses econômicos, ideológicos em disputa, tanto pelo ideal de sociedade quanto pelo acesso aos recursos públicos, como destacado no embate entre privatistas e publicistas, que reverberou, por exemplo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4.024, de 1961. São antagonismos que nasceram muito antes, em territórios distantes, mas que reverberam na atualidade do país e conseqüentemente, reverberam no financiamento da educação, em todas as suas regionalidades, como no estado do Pará e em seus municípios, com maior ou menor intensidade.

O repasse de competências e responsabilidades, para a esfera do município não tem passado despercebido. A municipalização tem sido alvo de inúmeros trabalhos acadêmicos, que se situam entre teses, dissertações e artigos, trata-se de um tema, amplamente, debatido. Contudo, os trabalhos evidenciam análises voltadas à política educacional, sem tecer vínculos entre as questões de organização do Estado brasileiro e as questões da organização da educação nacional (ARAÚJO, 2013). Nesse sentido,

[...] o debate e produção acadêmica sobre a municipalização parecem desconsiderar a questão federativa, naturalizando-a, e, e como qualquer outra construção social, a federação é uma construção histórica que tem estreita relação com o município como instituição política. [...] (ARAÚJO, 2013, p. 27).

Protelado por algum tempo, o debate sobre essa questão, somente, retornaria na década de 1980, quando aconteceu a elevação dos municípios a entes federados, mediante a Constituição de 1988 (ARAÚJO, 2013). A partir da implementação do Fundef, o tema volta a ser debatido, pois o Fundef foi um importante indutor da municipalização, no Brasil (GEMAQUE, 2004). A tese de Gutierrez (2010) analisa o processo de municipalização do ensino, no estado do Pará, onde a autora destaca a pressão do governo estadual sobre os governos municipais, para aceitação da municipalização do ensino fundamental, como condição para ampliação de repasses do Fundef.

Para Nardi (2006, 59), a Constituição Federal, de 1988, “no artigo 211, não relativizou a instituição do sistema municipal de ensino, pelo contrário, fixou, determinadamente, que este seja organizado”. Reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da

Educação, de 1996, os sistemas de ensino dos municípios, e os municípios em si, ainda teriam que enfrentar efeitos de medidas centralizadoras, neoliberais e a escassez de recursos.

Sem dúvida uma das condições de grande impacto diz respeito à questão financeira, compreendida como disponibilidade de recursos, associada ao aspecto econômico, entendido como a utilização de tais recursos, ou seja, sua aplicação. A escassez de recursos dos municípios tem sido uma constante, especialmente nos últimos anos, quando ao seu encargo recaiu uma série responsabilidades, muitas das quais fruto de processos declarados descentralizadores. Seus efeitos têm forçado a tomada de diversas medidas no sentido da contenção e, no caso da educação, na aplicação limitada dos ditames legais, mesmo que isso represente clara e notória insuficiência (NARDI, 2006, p. 61-62).

A redefinição de competências dos entes municipais (denominado de municipalismo⁵⁶), mediante alterações na Constituição de 1988, como as emendas constitucionais nº 14/1996 e 53/2006, e outras legislações, promoveu interação integrada entre o sistema estadual e municipal de ensino, compreendeu “a conjugação de ações, seja na condução de órgãos e instituições de ensino, seja por meio de co-titularidades pactuadas entre ambos, o que conserva o caráter binário” (NARDI, 2006, p. 60). Exemplo dessa forma de ação pode ser aludido nos efeitos provocados pelo advento da lei do Fundef, que causou uma inversão na configuração do atendimento escolar daquele período, pois se antes as matrículas brasileiras concentravam-se no ente estadual, agora passam a ser responsabilidade dos municípios, os quais passaram a concentrar maior número de matrículas do ensino fundamental (NARDI, 2006; ARAUJO, 2013). Para os municípios, que contavam com baixo número de matrículas, no ensino fundamental, o Fundef representou perda significativa de recursos, em virtude do seu efeito redistributivo (NARDI, 2006).

Com base no excerto, compreende-se que a descentralização federativa deve ser realizada, considerando as condições econômicas dos municípios e não, somente, suas competências e responsabilidades, ainda que, as ações tenham ocorrido de modo integrado, uma vez que outros aspetos deixaram de ser considerados, ou melhor, atenderam, com certa eficiência, os ideais que visam reduzir os gastos públicos com políticas sociais.

Abrucio (1994) destaca que a grande quantidade de municípios inviabiliza melhor ação do governo federal, e além da falta de estruturas político-administrativas, intermediárias, que exerçam a função de agregar suas demandas e interesses junto ao

⁵⁶O municipalismo e a municipalização do ensino apresentam-se interligados desde a formação do Estado brasileiro. O primeiro termo diz respeito ao novo status de Unidade Federal assumido pelos municípios, enquanto o segundo termo refere-se ao processo de responsabilização do município em relação as duas primeiras etapas da educação básica, ou seja, a educação infantil e o ensino fundamental (ABRUCIO, 1994; ARAÚJO, 2013).

governo estadual. Como consequência dessa fragmentação, o autor salienta que, o Executivo estadual possui enorme força de decidir seus rumos, controlando-os e organizando-os. Nesse sentido, pode também invadir sua autonomia.

A União tem dificuldades para realizar a distribuição de recursos, a fiscalização, sua boa aplicação e controle, em razão do grande número de municípios. Assim, os estados, individualmente, têm melhores condições de efetuar esse controle, bem como aplicar recursos com mais eficácia (ABRUCIO, 1994).

As problemáticas da educação, que envolvem a municipalização do ensino, a distribuição de recursos, a atribuição de competências e o regime de colaboração são históricos. Ainda assim, concorda-se com os argumentos de Werle (2006), ao reconhecer como favorável, que a organização dos sistemas de ensino promovam: a integração das políticas sociais, entre elas as políticas de educação; a gestão local que, estando mais próxima da realidade, a partir de sua própria dinâmica, tem a possibilidade de responder as demandas, de modo articulado, entre os setores públicos; promove também o “[...] planejamento intersetorial das políticas sociais, distante de barreiras advindas da centralização, torna-se mais viável e real à demanda local (WERLE, 2006, p. 69).

Para Nardi (2006), as influências da debilidade financeira têm sido nefastas aos municípios, aliadas ao excesso concentrado de encargos, que lhes são atribuídos ou transferidos, por isso, a vinculação constitucional de recursos, ainda que mínimos, destinadas ao financiamento da educação, à manutenção e desenvolvimento do ensino é considerado como aspecto positivo, pois permite ao ente federado exercer seu ritmo, sobre suas próprias ações, além manter constante a ação do governo, sobre a educação pública.

Para efetivar o regime de colaboração é necessário levar em consideração a singularidade dos entes federados, de seus sistemas de ensino, que, por uma perspectiva mais ampla de seu desenvolvimento, apresentam-se permeados de desigualdades institucionais e materiais, constituídas em seu processo de formação, os quais são traços de sua herança política, embora se tenha como característica a autonomia não subordinada ao aparelho estatal (NARDI, 2006).

Ainda que o regime de colaboração não possua clara definição na legislação, este fato não impede que os governos se articulem para obter condições efetivas, de desenvolvimento intergovernamental. Compreende-se que existem elementos, no efeito redistributivo do Fundeb, que possibilitam concretizar, em alguns aspectos, o regime de colaboração, ainda

que seja necessário conhecer a realidade e as especificidades de cada ente federado, para melhor complexificar suas ações e efeitos.

Finaliza-se esta seção com uma das ponderações de Karl Marx sobre a sociedade capitalista, para o qual: “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 2008, p. 47), pois como se verificou, o federalismo e as políticas públicas educacionais brasileiras foram e estão condicionados, principalmente, pelas demandas econômicas, o que incide no modo como as relações sociais se manifestam.

2.4 Recursos em disputa: o elo entre educação, federalismo fiscal e relações intergovernamentais

Se por um lado, o Brasil configurou, em 2008, como uma das maiores economias mundiais, ocupando a 9ª posição relativa ao PIB, por outro lado a educação pública, financiada pelo Estado, ocupava uma posição vexatória, a 91ª posição. Quanto à taxa de analfabetismo, essa situação demonstra que não há relação direta entre o nível econômico de um país e a qualidade da educação (PIMENTA; PIMENTA, 2011). Em outras palavras, a posição econômica do Brasil é contraditória, em relação ao plano educacional.

Um dos fatores que contribui para essa situação dramática, da educação pública brasileira, pode ser a prática tributária adotada no país, que tem sido, no mínimo, equivocada para a política econômica e para sua população, que vivencia imensas desigualdades (AFONSO, 2005). Ao atender ao receituário do liberalismo e do neoliberalismo, de forma acentuada, o mercado interno foi deixado em desvantagem competitiva e essa situação aliada à tendência de centralização tributária dá sustentabilidade ao argumento do Economista, Ex-Superintendente, da Área Fiscal, do BNDES e Consultor Técnico da Câmara dos Deputados, José Roberto Rodrigues Afonso, que diz:

O Brasil é praticamente uma síntese de tudo que não se deveria fazer num sistema tributário moderno. Abrimos rápida e expressivamente a nossa economia ao exterior, ao mesmo tempo em que aumentávamos a cobrança de tributos cumulativos, próprios de economias fechadas. Tributamos exportações e investimentos fixos, seja pela aplicação de vários tributos cumulativos, seja por adotar tributos sobre valor agregado que não reconhecem e não asseguram o pleno aproveitamento dos créditos. Cobramos de produtos locais tributos sobre sua cadeia produtiva que não são aplicados sobre idênticos comprados no exterior.

Cumulatividade e guerra fiscal distorcem a alocação de recursos e a formação de preços, prejudicando a eficiência (AFONSO, 2005, p. 165).

Com base em Afonso (2005), compreende-se que a política tributária adotada no Brasil tem enchido os cofres públicos, ao mesmo tempo em que os tem esvaziado, visto que, embora tenha grau elevado de arrecadação, que chega a se comparar com países desenvolvidos, esse recurso, aparentemente, não tem ficado em território nacional.

Vale comentar essas tendências recentes da arrecadação tributária. Em 2003, a carga global (incluindo contribuições) foi estimada em 35,8% do PIB, e as projeções preliminares para 2004 apontam que deve saltar para 37,6% do PIB. É um patamar superior ao da maioria dos países em desenvolvimento com os quais competimos, visivelmente acima do resto da América Latina e dos países asiáticos (só se aproximando das antigas economias socialistas do Leste Europeu). Supera até mesmo a carga dos Estados Unidos e se situa no nível dos países europeus mais ricos e com maior *welfare state*.

Em qualquer economia, o aumento da carga tributária tem como contrapartida, por preceito inquestionável da contabilidade nacional, a redução da renda disponível do setor privado na mesma proporção. Menos mal para a economia se aquela renda extraída voltasse a ela na forma de maior aquisição governamental de bens e serviços, seja para consumo, seja para investimentos. Infelizmente, não é isso que tem ocorrido na economia brasileira (AFONSO, 2005, p. 164).

Esse contexto traz implicações para o financiamento da educação pública, pois conforme destaca a Constituição Federal, de 1988, a principal fonte de recursos, para manutenção e desenvolvimento da educação, é proveniente da receita de impostos (BRASIL, 1988). Esses recursos fazem parte de um contexto de disputa intrafederativa (AFONSO, 2005; DERZI, 2008), onde se encontram as demandas educacionais da população. Assim, tem-se uma guerra fiscal entre as unidades federativas, no que tange ao sistema tributário, o que tem estreita relação com as políticas neoliberais adotadas nos últimos anos.

Os efeitos deste padrão brasileiro de tributar para a competitividade de nossa economia são nefastos. Não apenas pelo tamanho da carga, mas pela estrutura de sua incidência, excessivamente baseada em tributos sobre o mercado interno de bens e serviços, com um grande componente de tributos cumulativos, inclusive um extemporâneo sobre transações financeiras (o “imposto sobre cheque” – a CPMF) (AFONSO, 2005, p. 165).

Com relação ao assunto, Derzi (2008) argumenta que a questão tributária ainda é obscura para a população, pois embora ela seja submetida ao aumento de impostos não há reação popular “[...]o cidadão-consumidor ignora o valor dos impostos que suporta ao fazer as suas compras” (DERZI, 2008, p. 2). E, até mesmo as municipalidades devolvem em torno de 20% dos valores, que recebem de transferências e investimentos provenientes da União e

dos Estados. Diferente da França, onde há um Fundo de Compensação do Imposto sobre Valor Agregado – IVA, no sistema brasileiro, isso inexistente (DERZI, 2008). Portanto, infere-se, ainda, que o efeito redistributivo da política de Fundos, que opera com transferências de recursos, tenha possibilitado certa equalização de recursos entre as redes de ensino, dos entes federados, pois parte deste valor retorna, quase que invisivelmente, para o governo, seja mediante os descontos de impostos em folha de pagamento, seja por meio do próprio sistema tributário que, no Brasil, acontece de forma progressiva (quanto mais se ganha mais se paga em impostos) e regressiva (igualdade no pagamento de impostos independente da renda). A segunda forma é a que mais incide sobre a população.

A população, ou ainda o trabalhador, especialmente o de baixa renda, está situado nesse contexto conflituoso, pois é por meio de seu trabalho que são gerados os maiores montantes de tributos, os quais deveriam ser usados para propiciar-lhes políticas sociais mais vantajosas. Em países escandinavos, após a Segunda Guerra Mundial, o sistema de tributação progressivo propiciou alguma distribuição vertical da renda, os benefícios e serviços dessa política tributária constituíram como salários indiretos aos trabalhadores (BEHRING, 2016). Entretanto, no Brasil e na maior parte da América Latina, em que predomina um sistema tributário regressivo,

a tendência é da redistribuição horizontal, entre os trabalhadores, e de um verdadeiro bloqueio redistributivo, mesmo que a política social distribua renda, a exemplo dos vários programas de transferência de renda no continente latino-americano, que distribuem recursos, mas não conseguem incidir efetiva e permanentemente sobre a desigualdade persistente, operando mais como políticas compensatórias, focalizadas, e de legitimação de projetos dos governos, bem como de produção de coesão social e controle sobre “os de baixo” (BEHRING, 2016, p.18).

Essa situação se deve, portanto, às competências tributárias, que são exercidas pelos entes federados, de modo horizontal (DERZI, 2008), ou seja, eles possuem prerrogativas similares, visto que o Art. 145, da Constituição Federal de 1988, determina que os entes federados, considerando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

Isso possibilita criarem impostos em suas jurisdições, desde que não se tenha parâmetros normativos construídos pelo governo federal. De acordo com Quintiliano (2012, p. 258), para corrigir a distorção entre Estados ricos e pobres, que coexistem no federalismo brasileiro, de modo a propiciar o equilíbrio, tanto entre as competências quanto aos recursos foi adotado, na CF, de 1988 “certo grau de assimetria jurídica, permitindo a regionalização”. Entretanto, devido a assimetria econômica, a divisão de competências apresenta-se complexa, quanto a repartição das receitas. Como destaca Derzi (2008),

A União detém a competência para legislar e cobrar o imposto sobre os produtos industriais, o IPI, que é um IVA de âmbito restrito, atingindo somente a produção industrial. Ademais, cobra ainda duas contribuições de custeio da Seguridade Social, verdadeiros impostos de base ampla, cuja única peculiaridade está na destinação de seus recursos, ou seja, custear os gastos com previdência, saúde e assistência social. Tais contribuições sociais incidem sobre a receita bruta ou o faturamento de todas as empresas, relativos à venda de mercadorias ou serviços (COFINS e PIS).

[...]

Paralelamente, os Estados Federados detêm a competência para legislar e cobrar um imposto não cumulativo, à moda do IVA europeu, incidente sobre as operações de circulação de mercadorias e prestação de dois serviços apenas, de transporte e de comunicação – o chamado ICMS. Esse é um tributo importante, mas não transparente, de alíquotas elevadas, que está embutido no preço das mercadorias e serviços. Ele não é cobrado em separado. Assim, quando as contribuições da União incidem sobre o faturamento das empresas, acumulam-se com o imposto dos Estados, que está ali incluído. Então teremos o IVA federal incidindo sobre a mesma base do imposto dos Estados e cumulando-se com ele. Ademais, um grande problema reside no fato de que os Estados podem tributar as operações interestaduais e não apenas as operações de compra e venda internas. O tributo arrecadado nas operações interestaduais é dividido (parte da alíquota) pertence ao Estado produtor, da origem ou vendedor e o restante é apropriado pelo Estado consumidor ou adquirente. Assim a tributação das operações interestaduais é campo fértil para conflitos entre os Estados, propicia uma guerra fiscal entre eles, além de dar ensejo a fraudes e sonegação (DERZI, 2008, p. 1-2).

Se o Estado não cobrar sobre o produto em si pode cobrar sobre sua circulação por meio do IVA, esse é um dos elementos da guerra fiscal. No âmbito de federalismo fiscal, a proliferação de tributos paralelos e similares desencadeia vários problemas (DERZI, 2008), entre os quais:

a) o acúmulo de deveres e de obrigações acessórias dos contribuintes, de documentação, informações, escrituração e declarações diversas, segundo as diferentes legislações da União, dos Estados e Municípios, às vezes redundantes e repetitivas, exigidas por Fiscos diferentes; b) a guerra fiscal, que, entre si, produzem os Estados Federados e os Municípios; c) a sonegação nas operações interestaduais ou intermunicipais (DERZI, 2008, p. 2).

Nos interessa, nesta pesquisa, as problemáticas referentes à guerra fiscal entre os entes federados, pois seus conflitos podem refletir, diretamente, na capacidade de arrecadação dos entes, bem como, nos recursos destinados ao financiamento da educação provenientes da arrecadação de impostos, em todos os níveis governamentais. Nesse sentido, cabe também recordar que

[...] o histórico de nosso federalismo registra um pêndulo, alternando extremos de centralização e de descentralização. Para evitar uma recaída ao centralizador regime militar, a Assembleia Constituinte de 1988 detalhou um sistema tributário que fortalecia (no limite) Estados e Municípios, com amplos poderes para cobrar seus impostos e com grande participação na receita dos impostos federais, o que esvaziava a União, tolhendo suas competências e encolhendo suas receitas (AFONSO, 2005, p. 168).

Esses movimentos de centralização e descentralização são pertinentes ao federalismo, na medida em que possibilitam a cooperação entre os entes federados. Cabe ressaltar que, os recursos que compõe a política de Fundos, no âmbito do federalismo fiscal, podem ser compreendidos, com base na CF, de 1988 e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Por meio dessas normas é possível identificar alguns conceitos pertinentes ao orçamento público, que podem auxiliar na compreensão, da origem dos recursos e sua classificação. Assim, conforme o Art. 145, da CF de 1988, a competência⁵⁷ para instituir tributos é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Segundo o Art. 9º, da Lei nº 4.320/1964,

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades (BRASIL, 1964).

Portanto, a receita é resultante do produto dos tributos, que devem ser empregados para custeio de atividades e serviços públicos, a exemplo da educação. A receita, conforme o Art. 11, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964, pode ser classificada em duas categorias econômicas: receita de corrente e de capital. Nos importa a primeira, que de acordo com o parágrafo § 1º, do Art.11:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos

⁵⁷ Segundo inciso I, do Art. 146, da CF de 1988 é por meio de lei complementar que deverá ser disposto os “conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988).

financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Por conseguinte, o conceito de despesa pode ser compreendido, a partir da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, como aplicação de dinheiro público, tributos, para custear serviços públicos a fim de atender as demandas da sociedade. De modo que, tal elemento, dá sustentabilidade aos parâmetros de financiamento da educação, presente na Constituinte de 1988, a qual configura a obrigação do Estado com o direito à educação, condiciona sua oferta como competência comum aos níveis de governo e determina os percentuais da receita de impostos a serem dedicados pelos entes federados, nessa seara. E, posteriormente, esse investimento/gasto configura como uma despesa.

Para Gomes (1999), as etapas do gasto público permitem perceber a vinculação entre cidadãos e governo e isso ocorre com mais nitidez no processo orçamentário “por ser o momento em que se define a quantidade de recursos que se pretende arrecadar, bem como a sua destinação. Para a opinião pública é a etapa mais visível” (GOMES, 1999, p. 9). Ou seja, são estabelecidas as receitas e as despesas do orçamento público⁵⁸, mediante metas e objetivos, que se pretende alcançar, num determinado período.

Contudo, ainda que, atualmente, exista certo controle sobre a execução do orçamento público, há pouco tempo, antes da redemocratização do país, pela constituinte de 1988, esse controle era pouco evidente, pois naquela época

Os parlamentares podiam até mesmo ampliar as despesas inicialmente previstas no projeto, sem indicar fontes de recursos, o que naturalmente provocava um quadro de insuficiência de receitas. A diferença entre o montante de financiamento e as dotações necessárias para a consecução das ações fixadas na Lei Orçamentária era resolvida na fase de execução orçamentária, ao longo do exercício, limitada, evidentemente, às disponibilidades financeiras (GOMES, 1999, p. 12).

Em razão disso, as temáticas que envolvem os conselhos de acompanhamento da política de Fundos são alvo de discussões e apresentam bastante produção⁵⁹, no âmbito das pesquisas educacionais, em forma de teses, dissertações e artigos científicos.

⁵⁸ No Brasil o orçamento público, é composto pelos seguintes instrumentos: Plano Plurianual com duração de 4 anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias que pode ultrapassar um exercício; e a Lei Orçamentária Anual onde são fixadas as receitas e as despesas após o ciclo orçamentário, essa lei é renovada anualmente. Tais instrumentos são utilizados pelos três níveis de governo: União, estados e municípios.

⁵⁹ Durante o levantamento bibliográfico para esta pesquisa observou-se que a temática do controle social mediante os conselhos de acompanhamento do Fundeb foi assunto bastante abordado, a exemplo das produções de Sena (2008), Martins (2009), Santos Filho (2012), Conceição (2013) e Silva (2013).

O efeito redistributivo, ou ainda a partilha de recursos, na perspectiva de equalização das desigualdades, não é exclusiva da educação, conforme pode-se constatar:

Os recursos de partilha federativa nacional que mais se aproximam de um Sistema de Equalização por possuírem características redistributivas são: i) o Fundo do Sistema Único de Saúde. Embora sejam setorialmente dedicados, não representam, portanto, capacidade orçamentária livre de gasto para os governos subnacionais; ii) os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) e; iii) complementação federal do Fundef/Fundeb, sendo que esses recursos, embora fortemente redistributivos, são limitados ao setor educação e de pequena monta. Entretanto esses fundos, embora envolvam recursos com potencial equalizador maior, operam a redistribuição conforme parâmetros exógenos ao próprio sistema tributário local, de forma que o impacto de suas transferências se somam, de forma aleatória, àquela dos demais fluxos, gerando um resultado final incerto em termos de impacto sobre as condições municipais de financiamento global (SOUZA; TRINDADE, 2015, p. 21).

As considerações de Souza e Trindade (2015) registram que o efeito redistributivo do Fundeb tende a ser limitado, pois diz respeito apenas a um setor, a educação, e são de pequena monta. No entanto, os recursos redistribuídos perpassam todas as regiões da federação, pois o efeito redistributivo do Fundeb ocorre para aqueles estados e municípios que necessitam e para os que não necessitam de Complementação da União. Então, é possível dar materialidade ao Regime de Colaboração, ainda que, em alguns casos, a participação de um dos entes federados, a União, seja mais restrita à Complementação⁶⁰; em outros, onde a redistribuição do Fundo só acontece entre estados e seus respectivos municípios, sem complementação federal, o regime de colaboração tende a ser parcial. A questão dos fatores de ponderação do Fundeb também pode provocar disputas entre os entes federativos.

Os fatores de ponderação do Fundeb são referenciados no parágrafo 1º e 2º do Art. 10º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, os quais determinaram, respectivamente, que o fator 1 deve ser empregado para os anos iniciais, do ensino fundamental urbano, enquanto o fator das demais etapas e modalidades, pode variar entre 0,70 e 1,30. Além de serem considerados para elevar ou reduzir a repartição de recursos do Fundo, por etapa e modalidade de educação, podem causar conflitos entre os entes federados, pois se, por exemplo, se elevar os fatores de ponderação da educação infantil, de competência municipal⁶¹, em relação aos alunos do ensino médio, de prioridade estadual, a quantidade de matrículas do primeiro ente poderia lhe propiciar vantagem na quantidade de recursos. O Art.

⁶⁰ No Brasil, apenas 9 estados estão nesta condição.

⁶¹ De acordo com a Lei nº 9394/1996, artigo 11, inciso V remete ao município a competência para com a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, enquanto seu artigo 10, inciso VI atribui aos estados a competência para com o ensino médio. Nesta legislação municípios e estados compartilham a atuação quanto ao ensino fundamental (BRASIL, 1996).

10 dessa lei pontua sobre o critério de distribuição dos recursos, através das diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, da educação básica, a saber:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX- ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo; (BRASIL, 2007).

De acordo com o MEC/FNDE, foram praticados, ao longo de 2010 a 2019, as seguintes ponderações sobre as etapas e modalidades, da educação básica, em consonância com a legislação vigente, conforme expõe-se na tabela 6:

Tabela 6 – BRASIL: histórico das ponderações do Fundeb, de 2010 a 2019

Etapas e modalidades e segmentos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Creche pública de tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1	1	1	1	1,15
I. Creche conveniada de tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
II. Creche pública de tempo integral	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
II. Creche conveniada de tempo integral	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
III. Pré-escola integral	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
IV. Pré-escola parcial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,05
V. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VI. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
VII. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
VIII. Anos finais – ensino fundamental campo	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
VIX. Ensino fundamental integral	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
X. Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
XI. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XII. Ensino médio integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XIII. Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XIV. Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
XV. Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
XVI. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
XVII. EJA integrada à ed. Profis. de nível médio, com aval. no processo	1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: 2007 - Resolução N° 01, de 15/02/2007); 2008 - Portaria N° 41, de 27/12/2007); 2009 - Portaria N° 932, de 30/07/2008; 2010 - Portaria N° 777, de 10/08/2009; 2011 - Portaria N° 873, de 01/07/2010; 2012 - Portaria N° 1.322, de 21/09/2011; 2013- Resolução N° 8, de 25/07/2012; 2014 - Resolução N° 01, de 31/12/2013; 2015 - Resolução N° 01, de 31/12/2014); 2016 - Resolução N° 01, de 29/07/2015; 2017 - Resolução N° 01, de 28/07/2016 ; 2018 - Resolução N° 01, de 28/11/2017; 2019 - Resolução N° 01, de 06/12/2018.

Observa-se, por meio dos dados da tabela 6, acima, que aconteceram algumas atualizações nas ponderações de vários segmentos de educação, como por exemplo as ponderações da pré-escola, em tempo integral, que saíram da ponderação 1,25, em 2010 para 1,3, em 2011 e, permanecendo assim até o fim da série. Nos anos iniciais e finais, do ensino fundamental urbano, foi mantida as respectivas ponderações, 1,00 e 1,10, mesma situação dos itens XIV, XV, XVI e XVII. Todavia, tais fatores não correspondem, necessariamente, ao valor necessário, para se custear a educação, em cada etapa ou modalidade, da educação básica, como afirmam Bassi e Fermino (2012).

No Fundeb, a contemplação de toda a educação básica recupera o sentido do direito à educação. Os fatores de ponderação com diferentes pesos, por sua vez, procuram estender o estímulo à ampliação do atendimento às outras etapas e modalidades. Contudo, a insuficiência de recursos destinados atualmente ao financiamento da educação, a limitada complementação da União e a forma como foram definidos os fatores de ponderação e os valores por aluno, que não levam em conta os custos reais de manutenção de cada etapa e modalidade da educação básica, impedem o efetivo atendimento das demandas educacionais e do direito à educação da população brasileira (BASSI; FERMINO, 2012, p. 348).

A questão do gasto público, para com as políticas sociais, tem sido, constantemente, alvo do governo. A Emenda Constitucional nº 95, na época apresentada como PEC nº 55, no Senado “congela as despesas com as políticas públicas em favor do setor financeiro por 20 anos, inviabilizando a implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024)”, e soma-se a essa questão outras ações, que incidem no papel do Estado, para favorecer o mercado, a exemplo do Projeto de Lei Parlamentar – PLP nº 257/2016, que trata da renegociação das dívidas dos entes federados, União e estados, limitando, intensamente, os gastos públicos; assim também, a reforma da Previdência, que sinaliza para perdas de direitos e implica na redução dos gastos públicos; e, além disso, a reforma trabalhista, que provoca “a perda de direitos, flexibilização das relações capital-trabalho, terceirização e precarização do trabalho” (OLIVEIRA, 2017, p. 10).

O efeito redistributivo do Fundeb está inserido nesse contexto, de uma sociedade em crise financeira, porém ao se observar as pesquisas é possível visualizar elementos que se contrapõem ao discurso e às práticas governamentais, para sanar os efeitos da crise. Tanto por meio da Auditoria Cidadã da Dívida Pública quanto por meio do argumento de Davies (2017a) é possível demonstrar, com nitidez, que não existe falta de recursos, antes seu destino tem sido outro, que não as demandas sociais. Para o autor, o montante de pagamentos destinados à dívida pública interna e externa e aos seus juros e amortizações tem consumido

o orçamento público, especialmente o Federal. Essa situação implica em menos recursos para o financiamento da educação, assim como, para “outros setores menos importantes para os donos do poder e seus representantes/cúmplices nos governos e no aparelho do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário)” (DAVIES, 2017a, p. 83).

Davies (2017a), analisando a legislação e documentos governamentais destaca que essa “fuga de recursos” (grifo nosso) também acontece mediante as Emendas Constitucionais, que materializadas pelo governo federal, deram origem ao Fundo Social de Emergência (FSE), ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e à Desvinculação da Receita da União (DRU), que junto aos demais desviaram bilhões de reais, da educação, de 1994 a 2010. Soma-se a essas perdas: os “prejuízos das transferências voluntárias ao setor privado, correspondente a R\$9,358 bilhões em 2010 [...] e as gigantescas renúncias tributárias e previdenciárias dos governos em favor das empresas, sob o pretexto de geração de empregos e reativação da economia”; a bilionária desoneração de impostos, de R\$327 bilhões ocorrida, de 2008 a 2012, que provocou a redução de R\$190 bilhões, na receita do Fundo de Participação dos Estados e no Fundo de Participação dos Municípios (os fundos são constituídos pelo Imposto sobre Produto Industrializado - IPI e o Imposto de Renda - IR).

Outro valor expressivo diz respeito às “renúncias de receitas tributárias/previdenciárias/creditícias” que totalizaram R\$216,5 bilhões, em 2012 (DAVIES, 2017a, p. 83). E, se não fosse o suficiente, ainda acontecem renúncias, em âmbito estadual e municipal e sonegação fiscal. O autor destaca, com base em Gomes (2015), que essa sonegação fiscal era estimada, em R\$550 bilhões, em 2015. Neste mesmo ano, o autor destaca que havia reserva de R\$1,5 trilhões, na dívida ativa, distribuídos em R\$395 bilhões, somente, para 500 devedores, R\$41 bilhões, referentes a mineradora Vale; para antiga Parmalat havia R\$24 bilhões e para o Bradesco, 4,8 bilhões.

Essa apuração financeira destaca bem como a produção de riqueza do país é dedicada em favor do interesse de uns poucos, enquanto para as necessidades sociais adota-se as medidas de Estado mínimo, para a manutenção e reprodução do sistema capitalista são propiciadas o usufruto da riqueza da nação. Assim, essa estrutura se mantém, continuamente, disfarçando suas fragilidades, sob o discurso de crises econômicas, quando na verdade é uma crise estrutural, que não tem efetiva solução, a não ser a superação desta formação política social, que no Brasil se destaca por fortes traços patrimonialistas (CRUZ, 2011; DAVIES, 2017a).

Para Cruz (2011, p. 81), o Brasil transitou “por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, sendo o modelo revisto no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo”. Nessa nova definição, além do reconhecimento dos municípios, como entes federados, a constituinte abordou a questão tributária, instituindo um sistema de transferências constitucionais em relação aos recursos públicos, o que, segundo a autora, é bastante significativo por haver “imensa desigualdade financeira” entre os entes federados. Por conseguinte, a sistemática do modelo tributário comporta problemas, entre os quais, destaca-se a guerra fiscal entre as regiões, conforme ratifica a autora:

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combata esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país (CRUZ, 2011, p. 81).

As desigualdades econômicas entre as regiões são resultantes do modelo de sociedade assumido, a sociedade capitalista, por isso, somente com uma mudança estrutural, seria possível resolver essa situação, mas para amenizar esses descompassos a reforma tributária equalizadora poderia possibilitar melhor equilíbrio, no âmbito do federalismo brasileiro (CRUZ, 2011). Assim, a política de Fundos e seu efeito redistributivo pode ser compreendido como uma mini-reforma tributária, pois propicia o compartilhamento equalizador dos recursos públicos entre os entes federados, congregados no interior dos estados. Veremos como isso ocorre nos municípios de Parauapebas e Cachoeira do Piriá no capítulo posterior.

Admite-se que, a partir da década de 1990, com expansão das políticas sociais e a implementação da política de Fundos, o modelo de federalismo brasileiro tem vivenciado um padrão mais cooperativo, pois envolve a articulação entre esferas de governo, no sentido de assegurar a universalização do ensino básico e, especialmente, a ampliação do acesso ao ensino fundamental (OLIVEIRA, 2014).

O financiamento da educação pública brasileira não se configura, historicamente, como prioridade governamental (SOUSA NETO, 2019). A expressão mais recente do financiamento da educação é a denominada política de Fundos, a qual tem sido, constantemente, analisada a fim de corrigir suas incongruências, porém nem sempre será possível sanar suas deficiências, pois como toda política é resultado dos embates e tensões do

jogo político, que representam diversificados interesses sociais, em última instância, interesses econômicos.

A União enquanto representante da nação brasileira ocupa função privilegiada, no âmbito do federalismo brasileiro, por suas decisões terem caráter soberano sobre os demais entes, entretanto essas decisões são condicionadas por alguns fatores, como por exemplo, pelas normas constitucionais, pelo jogo político e pelo resultado deste jogo (MACHADO, 2007).

O tão almejado Regime de Colaboração encontra entraves, na operacionalização, dadas as desigualdades econômicas entre os entes federados e a especificidade de suas competências, que podem ser fator de impasse, para execução da colaboração (OLIVEIRA, 2014).

No financiamento da educação, a União deveria desenvolver a função supletiva e redistributiva. Contudo, esse parâmetro não parece estar sendo cumprido. Uma breve análise sobre as políticas de Fundos permite evidenciar esse fato. Por exemplo, a criação do Fundef e sua vigência permitem apurar que, esse ente federado, tem se omitido de suas funções, visto que:

O governo federal tem realizado várias manobras para burlar esta responsabilidade. A primeira manobra deu-se quando da promulgação da Emenda constitucional que constitui a base para implantação do Fundef. Através dela o governo federal reduziu o percentual dos seus recursos vinculados que deveriam ser aplicados no ensino fundamental. Este percentual caiu de 50%, segundo regia o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição de 1988, para 30% (RODRIGUEZ, 2001, p. 51).

Essa situação aponta as contradições com os compromissos assumidos pelo Brasil junto aos organismos internacionais, os quais declaram a necessidade prioritária, do ensino fundamental na política educacional, portanto essa etapa deveria figurar como prioridade governamental (RODRIGUEZ, 2001), ainda que, no discurso, seja uma prioridade conforme destacou Sousa Neto (2019).

Amparada no discurso de colaboração, a prática da União foi criar uma legislação que diminuiu sua responsabilidade e seus gastos ao invés de combater as desigualdades sociais, que afetam a qualidade do ensino, nos sistemas públicos de educação. Segundo Oliveira (2014, p. 89) “a União reduziu sua participação no financiamento do ensino fundamental à complementação financeira aos Fundos estaduais e municipais que não atingissem um determinado valor por aluno-ano definido nacionalmente”.

O argumento destacado na promulgação da Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef justificava sua ação redistribuição. O discurso amparava-se em três impactos, que seriam promovidos pelo fundo, a saber: “Reduziria as desigualdades de oferta desse nível de ensino no âmbito nacional”; “Elevaria os índices de qualidade da oferta desse nível de

ensino” e “Iria estruturar um verdadeiro sistema descentralizado de ensino” (RODRIGUEZ, 2001, p. 51).

A distribuição de recursos, que envolve todos os entes federados, para o financiamento da educação brasileira, pode ser demarcada em duas dimensões. Na primeira, trata-se de um projeto global de educação, o qual é representado pela Constituição Federal de 1988, mediante as vinculações e transferência de recursos. E a segunda dimensão refere-se à “operacionalização de um conjunto de planos setoriais, legislação e financiamento por meio de Fundos” (OLIVEIRA, 2014, p. 66). Ao considerar a evolução histórica da redistribuição de recursos, evidencia-se o caráter descentralizador do federalismo brasileiro, o qual se expressa na política de Fundos (OLIVEIRA, 2014).

Os repasses de recursos, entre os entes federados, deve ser caracterizado pela: flexibilidade, porque deve permitir ajustes no decorrer do tempo; preservação da independência dos governos subnacionais na determinação das prioridades, pois deve possibilitar a preservação da autonomia dos entes descentralizados, tendo em vista não restringir suas demandas internas para garantir exclusivamente o interesse nacional; previsibilidade e regularidade das transferências, que deve possibilitar aos entes federados atuar com planejamento e previsão de orçamento; e também, capacidade de não inibir a arrecadação local, para garantir a equidade e a equalização dos recursos (GOMES, 2007), porém em realidades de extrema desigualdade econômica, como a realidade brasileira, este último requisito pouco poderia interferir no sentido de equalizar tantas mazelas sociais.

Os repasses entre os entes federados têm diferentes naturezas e objetivos. Dentre os objetivos específicos destes repasses, podemos citar a redução do desequilíbrio fiscal vertical, a redução das disparidades regionais, a correção das externalidades e o aproveitamento da estrutura administrativa do ente descentralizado (GOMES, 2007, p. 38).

No que concerne à realidade brasileira a normatização determina que existem três formas de transferências: transferências constitucionais; transferências voluntárias e transferências legais. As transferências constitucionais são relativas a “parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal” (BRASIL, 2005, p. 4); As transferências voluntárias que são definidas “como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de

Saúde” (BRASIL, 2005, p. 4); e, por fim, as transferências legais que “são regulamentadas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas” (BRASIL, 2005, p. 5), ela pode ser dividida em duas formas: transferência automática e Fundo a Fundo.

A política de Fundos se configura como repasse dos recursos por meio tanto de transferência constitucional quanto de transferência legal ou transferência automática pois os recursos são utilizados para atender despesas específicas de caráter vinculado e não discricionário. Não há nesse tipo de transferência a necessidade de apresentação de documentos mensais para receber os recursos durante um exercício, sendo necessário habilitar-se apenas uma vez mediante algum indicador, que no caso da política de Fundos é o número de matrículas de cada rede de ensino. Esses são os parâmetros legais que orientaram o mecanismo de redistribuição do Fundeb.

3. EFEITO REDISTRIBUTIVO DE RECURSOS DO FUNDEB EM CACHOEIRA DO PIRIÁ E PARAUAPEBAS/PA

Este capítulo objetiva analisar a dinâmica de redistribuição de recursos do Fundeb nos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas de 2010 a 2019 e as possibilidades e limites do regime de colaboração nos municípios, considerando essa dinâmica redistributiva da política de Fundos. Por conseguinte, identificam-se os valores e percentuais de contribuição financeira oriundos da União, do Estado e dos demais municípios ao Fundeb dos dois municípios em análise. Por considerar o objeto imerso no contexto que o engendra coerentemente com o método adotado na pesquisa, na primeira parte trazemos a caracterização socioeconômica, política e educacional dos Municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas. Na segunda parte analisa-se o efeito redistributivo do Fundeb, avaliando-se as possibilidades e limites do regime de colaboração nos municípios de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas.

3.1 O Município de Cachoeira do Piriá

a) Aspectos históricos, socioeconômicos e políticos

O município de Cachoeira do Piriá foi criado por meio da Lei nº 5.927, de 28 de dezembro de 1995, no governo estadual de Almir Gabriel. Antes do desmembramento era pertencente ao município de Viseu e conhecido como Cachoeira do Garimpo, em razão das atividades de exploração mineral. Com a sua emancipação do município de Viseu, foi realizada a transferência de território e de funcionários públicos daquele ente federado que agora estivessem sob sua abrangência territorial (CACHOEIRA DO PIRIÁ, 1995).

A sede municipal está situada na Rodovia BR 316, conhecida como Pará-Maranhão. O crescimento deste ente federado aconteceu em função dessa autoestrada associada ao comércio de ouro. Seu território compreende 2.419,600 km², limitando se ao Norte com o município de Viseu, a Leste com o estado do Maranhão, ao Sul com o município de Nova Esperança do Piriá, a Oeste com os municípios de Ponta de Pedras e Santa Cruz do Arari.

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, o município apresentava densidade demográfica de 10,76 hab/km² e somente 2,9% de esgotamento sanitário adequado, para uma população de 26.484 pessoas.

Para melhor precisar os aspectos demográficos e econômicos, a Tabela 7, a seguir, traz informações da evolução populacional, do valor do Produto Interno Bruto – PIB e do PIB *per capita*, bem como o posicionamento do município em relação a esses indicadores no âmbito do estado do Pará, no período de 2010 a 2019.

Tabela 7 – Cachoeira do Piriá: população, *ranking* do PIB e do PIB *per capita* de 2010 a 2019

Ano	População	PIB		PIB <i>per capita</i>	
		Posicionamento	valor bruto	Posicionamento	valor bruto
2010	26.484	114°	128.443	142°	4.851
2011	27.332	110°	147.355	142°	5.391
2012	28.153	113°	149.765	142°	5.319
2013	29.533	110°	196.114	143°	6.640
2014	30.430	112°	188.659	143°	6.199
2015	31.300	110°	181.655	144°	5.804
2016	31.732	109°	192.099	144°	5.977
2017	32.445	106°	204.454	144°	6.205
2018	33.178	111°	187.446	144°	5.649
2019	33.900	-	185.579	-	5.474

Fonte: Fapespa e IBGE. Nota*: (-) Valor ausente no site do IBGE.

Nota**: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

A população de Cachoeira do Piriá cresceu 28% de 2010 a 2019, passando de 26.484 para 33.900 habitantes, sendo que a população estimada para 2020, pelo IBGE, era de 34.609 pessoas. A ocupação populacional do espaço geográfico do município de Cachoeira do Piriá se deve ao processo de sua formação histórica relacionado à abertura da Rodovia BR 316, conhecida como Pará-Maranhão. No entanto, embora essa autoestrada tenha tido função importante no crescimento populacional e no desenvolvimento econômico, foi a exploração de minérios, especialmente do ouro que em última instância determinou a criação deste ente da federação. É importante também destacar a preocupação governamental durante o regime militar com o processo de ocupação da Amazônia e com a “formação do moderno aparelho de Estado” (BECKER, 2001, p. 136) e para evitar conflitos com tendências revolucionárias.

O Estado tomou a si a iniciativa de um novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacionais. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridade por várias razões. Foi percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária, em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários (BECKER, 2001, p. 137).

Nessa perspectiva, o território que viria a ser o município de Cachoeira do Piriá se tornou uma promissora região para exploração aurífera nos anos 80, possuindo inicialmente

menos de 10 mil habitantes. Com a garimpagem se desenvolvendo nesses anos, chegou a ter 25.000 garimpeiros nos anos de 1990. Nos anos 2000 possuía uma população de 16.500 habitantes, a qual estava mais concentrada na zona rural, com cerca de 70% do total (SANTOS, 2004). Para Santos, “a transformação da currutela⁶² em município teve como ponto positivo a chegada da energia elétrica, a criação de uma escola e de um posto de saúde” (SANTOS, 2004, p. 4).

A estratégia de transformar pequenos lugarejos em municípios com equivalente autonomia jurisdicional talvez tenha sido a saída encontrada pelo governo estadual para reduzir a influência do poder do governo central e sua estratégia de superposição de territórios federais sobre os estaduais. A esse respeito, Becker (2001) ressalta a criação da Amazônia Legal, a criação de territórios federais e a demarcação de faixas de terras adjacentes às rodovias federais como a Transamazônica, como parte da ampliação do poder de barganha do governo federal, como afirma.

A manipulação do território pela apropriação de terras dos Estados foi um elemento fundamental da estratégia do governo federal, que criou por decreto territórios sobre os quais exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade. O primeiro grande território criado foi a Amazônia Legal, superposta à região Norte. Em 1966, a Sudam demarcou os limites da atuação governamental, somando, aos 3.500.000 km² da região Norte, 1.400.000 km², e assim construindo a Amazônia Legal. Em seguida, em 1970-1971, o governo determinou que uma faixa de 100 km de ambos os lados de toda estrada federal pertencia à esfera pública, segundo a justificativa de sua distribuição para camponeses em projeto de colonização. Só para o Estado do Pará, isto significou a perda de 83.000.000 ha (66,5% desse Estado) para as mãos federais. Através dessa estratégia, o governo federal passou a controlar a distribuição de terras, adquirindo grande poder de barganha (BECKER, 2001, 138).

Esta superposição de territórios não implica somente o controle do físico, mas também afeta o potencial econômico dos entes federados, estados e municípios, visto que atinge, diretamente, sua autonomia, no que tange à gestão de seu patrimônio mineral e pode configurar um dos muitos problemas do federalismo brasileiro.

Nos anos 1990, com a decadência da exploração aurífera de várias regiões da Amazônia, as currutelas tiveram a redução de sua população, entretanto nem todos os habitantes possuíam condições de sair dessas regiões e permaneceram nos locais, exercendo a garimpagem de subsistência. Além da garimpagem, exploração mineral, que provoca sérios danos ao meio ambiente, outras atividades produtivas contribuem para a economia do município de Cachoeira do Piriá, tais como o extrativismo primitivo (coleta de frutos e

⁶² Currutela no sentido de ser um local isolado a beira da estrada, pequena aglomeração de pessoas ou vilas.

sementes ainda praticados de forma intensa) e a agropecuária (SANTOS, 2004). Contudo, como os demais locais cujo processo de ocupação envolve o garimpo, Cachoeira do Piriá apresenta uma série de problemas. Segundo Santos (2004) o município apresenta degradação no meio físico, biológico e socioeconômico.

Em relação à degradação física destacam-se o assoreamento das drenagens, o material em suspensão nos rios, o desgaste do solo, as mudanças na topografia do terreno. No meio biológico verifica-se o desmatamento de grandes áreas, o desaparecimento da fauna e da flora, a contaminação de rios. A degradação ambiental tem provocado entre outras consequências, a escassez de peixes e animais de caça, o que traz implicações diretas e indiretas à sobrevivência da comunidade local.

Provavelmente, em função desses fatores, o município de Cachoeira do Piriá tem ocupado as últimas posições em relação ao Produto Interno Bruto – PIB entre os 144 municípios (mínimo de 106º lugar, em 2017 e o máximo de 114º lugar, em 2010). Quando se analisa o valor de seu PIB *per capita* e a posição em relação a outros municípios verifica-se que o município de Cachoeira do Piriá, ao longo da série histórica analisada, sempre ocupou posições baixas, mas a partir de 2015 passou a ocupar sistematicamente o último lugar entre os 144 municípios, de modo que em 2018, o valor do PIB *per capita* desse município era de R\$5.408,39 enquanto que a média *per capita* no Brasil nesse mesmo ano era de R\$33.593,82 (IBGE), ou seja, naquele ano, o PIB *per capita* de Cachoeira do Piriá era seis vezes menor do que a média nacional. Vejamos como essa situação econômica se reflete na capacidade de financiamento de políticas públicas pelo município, considerando o total de suas receitas e quanto desse orçamento é representado por arrecadação de impostos próprios.

Tabela 8 – Cachoeira do Piriá: Receitas totais e Receitas e % de impostos próprios – 2010 a 2019

Ano	Receitas Totais	Receitas de Impostos Próprios	% Impostos Próprios
2010	-	-	-
2011	-	-	-
2012	43.771.219,52	670.308,93	1,53
2013	44.264.965,31	391.899,85	0,89
2014	51.023.523,53	622.326,36	1,22
2015	52.712.875,69	283.754,71	0,54
2016	57.573.581,52	313.730,59	0,54
2017	54.154.754,54	1.213.341,22	2,24
2018	64.836.379,48	1.805.688,19	2,78
2019	57.884.951,69	1.691.312,75	2,92

Fonte: Siope. Nota: Dados ausentes nos anos de 2010 e 2011.

Nota**: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

O município de Cachoeira do Piriá apresenta baixíssima capacidade de arrecadação de recursos próprios, percentual que ao longo da série histórica observada não chegou a 3% do total das receitas totais. No ano de 2015 e 2016, por exemplo, não chegou o percentual de arrecadação de recursos próprios não chegou a 1% das receitas. O ano de maior arrecadação proporcional foi o ano de 2019, quando esse percentual atingiu 2,92%. Mas quais os impostos próprios de maior incidência de arrecadação? A esse respeito, a tabela 9, a seguir demonstra dados um pouco mais detalhados:

Tabela 9 – Cachoeira do Piriá: Receitas de impostos próprios por fonte, de 2010 a 2019

Ano	IPTU	ITBI	ISS	IRRF	Total
2010	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-
2012	44.655	29.770	142.477	453.406	670.309
2013	1	429	138.327	253.142	391.900
2014	132	132	420.891	201.171	622.326
2015	1	1	147.949	135.803	283.755
2016	1	1	104.181	209.548	313.731
2017	0	0	850.820	362.522	1.213.341
2018	0	0	860.785	944.904	1.805.688
2019	10.314	2.921	663.990	1.014.088	1.691.313

Fonte: Siope. Dados ausentes nos anos de 2010 e 2011.

Nota: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

As informações da tabela 9 demonstram que o Imposto Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI têm sido arrecadados de forma muito parcial, sendo que nos anos de 2013 a 2018 os valores foram praticamente inexistentes. O maior volume de recursos é representado pelo Imposto sobre Serviços – ISS e Imposto sobre a Renda dos Servidores municipais – IRRF. Todavia, a soma dessa arrecadação em valores absolutos não chegou a dois milhões em nenhum dos anos da série histórica.

Certamente, essas condições econômicas têm repercussão nas condições sociais, pois o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, em 2010, foi de 0,473, índice que reflete uma condição de vida considerada muito baixa conforme o PNUD⁶³, assumindo Cachoeira do Piriá a 140ª posição em relação aos 144 municípios paraenses e a 5.557ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros (IBGE). A situação desse município em relação ao Brasil e ao Pará é demonstrada na tabela 10, a seguir:

Tabela 10 – Cachoeira do Piriá: IDHM em relação ao Brasil e ao Pará - 2010

⁶³O IDH reflete as condições de educação saúde e renda. De acordo com a Classificação do PNUD, esse índice varia de zero a um, sendo os valores mais baixos correlacionados à pior condição de vida humana. Por essa classificação, até 0,499 a condição de vida é considerada muito baixa; de 0,500 a 0,599 baixa; de 0,600 a 0,699 média; de 0,700 a 0,799 alta e acima de 0,800 muito alta.

	IDHM 2010	Longevidade	Renda	Educação
Brasil	0,727	0,816	0,739	0,637
Cachoeira do Piriá	0,473	0,779	0,449	0,303
Pará	0,646	0,789	0,646	0,528

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2020.

Dos itens que compõem o IDHM de Cachoeira do Piriá, a longevidade é o que mais se destaca, considerado alto (0,779), sendo indicador da educação considerado muito baixo (0,303). Contudo, os índices de longevidade, renda e educação de Cachoeira do Piriá ficam bem abaixo dos apresentados pelo Brasil e pelo Pará. Além disso, dados do Anuário Estatístico do Pará de 2021, organizado pela FAPESPA, apontam que em 2020 eram 5.236 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), ou seja, pessoas em situação de alta vulnerabilidade social, abaixo da linha de pobreza.

Do ponto de vista político, o governo municipal compreende o Poder Executivo (Prefeito municipal) e o Poder Legislativo (Câmara Municipal). Atualmente, o prefeito municipal é o Sr. Raimundo Nonato Alencar Machado, eleito pelo partido Solidariedade e vice-prefeito Antonio Magno Mauricio Neres, do mesmo partido com mandato previsto de 2020 a 2024. A Câmara Municipal conta com treze vereadores. A estrutura organizacional da administração municipal é regulamentada pela Lei Municipal nº 066 de 2019, que estabelece a organização básica da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Piriá, composta de órgãos de Apoio e Assessoramento⁶⁴, que compreendem o gabinete do prefeito e estruturas afins; de órgãos de natureza Instrumental⁶⁵ e de órgãos de natureza Operacional⁶⁶, que compreendem as Secretarias Municipais. Esta organização administrativa do município dá suporte ao planejamento e às ações do governo municipal.

b) Aspectos Educacionais de Cachoeira do Piriá

A educação municipal é coordenada administrativamente pela Secretaria Municipal da educação, que tem como um de seus objetivos “Planejar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades educacionais da rede escolar municipal em consonância com os objetivos da política educacional do sistema estadual da Educação” (CACHOEIRA DO

⁶⁴Compõem os órgãos de assessoramento o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria Jurídica, a Controladoria Geral do Município, e Secretaria de Governo.

⁶⁵Os órgãos de natureza instrumental são: a Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento.

⁶⁶Compõem os órgãos de natureza Operacional as seguintes Secretarias Municipais: de Agricultura; de Assistência Social; de Cultura, Turismo e Lazer; de Educação; de Esporte; de Meio Ambiente; de Obras, Urbanismo e Saneamento; de Saúde e de Transporte.

PIRIÁ, 2019). Em relação à gestão das finanças educacionais, o objetivo XXI previsto na Lei Municipal nº 066, de 2019 assinala:

Administrar e gerenciar os recursos financeiros do Fundo Municipal de Educação bem como do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, de acordo com o Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho Municipal de Educação (CACHOEIRA DO PIRIÁ, 2019).

Administrativamente, essa secretaria compreende a seguinte estrutura:

I – Departamento Administrativo – composto pelo Setor de Lotação e Setor de Controle de Materiais;

II – Departamento de Apoio ao Educando – composto pelo Setor de Merenda escolar;

III – Serviço de Ensino – Compreende os seguintes setores: de Inspeção e Supervisão escolar, de Ensino Pré-Escolar, de Ensino Fundamental, de Ensino Especial, de Ensino da Zona Rural e de Educação Física.

IV – Departamento de Ações Especiais – Composto de Setor de Estatística e do Setor de Elaboração, Controle e Avaliação de Projetos;

V – Fundo Municipal de Educação

VI – Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB.

Tanto nos objetivos quanto na própria estrutura organizacional da Secretaria municipal de Educação, considera-se a necessidade de gestão dos recursos financeiros do Fundeb e cria-se uma estrutura administrativa para tal.

Conforme o previsto na legislação do Fundeb, a base de cálculo que define os valores do Fundo para cada município é o número de matrículas na Educação Básica. Vejamos o atendimento às matrículas da educação básica do município de Cachoeira do Piriá por dependência administrativa na rede de ensino federal, estadual, municipal e privada, a partir da sua localização urbana e rural, como segue na tabela 11.

Tabela 11 – Cachoeira do Piriá: matrícula da Educação Básica por localização e Dependência Administrativa, de 2010 a 2019

Ano	Localização e Dependência Administrativa							
	Total	Urbana				Rural		
		Total	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal
2010	6.860	2.415	922	1.493	-	4.445	398	4.047
2011	6.642	1.412	-	1.412	-	5.230	1.309	3.921
2012	6.781	2.707	889	1.818	-	4.074	374	3.700
2013	6.888	2.707	807	1.900	-	4.181	210	3.971
2014	6.996	2.323	656	1.667	-	4.673	146	4.527

2015	6.896	2.283	640	1.643	-	4.613	213	4.400
2016	6.474	2.238	570	1.668	-	4.236	212	4.024
2017	6.453	2.434	721	1.702	11	4.019	149	3.870
2018	6.842	2.669	919	1.733	17	4.173	382	3.791
2019	6.697	2.497	787	1.685	25	4.200	382	3.818

Fonte: INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Os dados da tabela 11 demonstram que a concentração de matrículas da educação básica no município de Cachoeira do Piriá está na rede municipal, especialmente na área rural. A rede estadual de ensino aparece com algumas matrículas tanto na área urbana quanto na rural, porém com pouca expressividade, bem como o setor privado, cujo atendimento é residual. Assim, observa-se que a responsabilidade efetiva do atendimento educacional recai sobre a rede municipal de ensino. Todavia, essa municipalização vem sendo feita de modo gradativo, visto que esse município não aderiu à política de municipalização desencadeada pelo governo do estado no final da década de 1990 (GUTIERRES, 2005).

Quanto à totalidade do atendimento da educação básica pela rede municipal, conforme as suas etapas, vejamos a seguir, na tabela 12:

Tabela 12 – Cachoeira do Piriá: Matrículas na Educação Básica por Etapa de 2010 a 2019

Ano	Total Geral	Total Ed. Inf.	Número de Matrículas da Educação Infantil		Total Ens. Fund.	Número de Matrículas do Ensino Fundamental	
			Creche	Pré-Escola		Anos Iniciais	Anos Finais
2010	5.276	1.048	37	1.011	4.228	3.287	941
2011	5.000	874	31	843	4.126	3.159	967
2012	4.935	814	69	745	4.121	3.018	1.103
2013	5.130	810	67	743	4.320	2.996	1.324
2014	5.346	806	84	722	4.540	2.912	1.628
2015	5.426	899	82	817	4.527	2.762	1.765
2016	5.372	834	16	818	4.538	2.690	1.848
2017	5.354	906	143	763	4.448	2.509	1.939
2018	3.318	915	193	722	4.403	2.420	1.983
2019	5.246	972	298	674	4.274	2.386	1.888

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP.

A educação infantil, que engloba a creche e a pré-escola, apresenta a menor quantidade de matrículas em relação ao ensino fundamental. Embora tenha havido diminuição no atendimento à educação Infantil como um todo, que, em 2010 era de 1.048 matrículas e passou para 972, em 2019, no entanto houve um crescimento significativo no atendimento em creche na base de 705%, passando de 37 em 2010, para 298 matrículas em 2019. Em relação ao ensino fundamental houve maior concentração de matrículas nos anos iniciais, ainda que esse quantitativo tenha se reduzido, pois em 2010 havia 3.287 matrículas e 2.386 em 2019, portanto, uma diminuição de -27,4%. De modo geral, as matrículas no ensino fundamental aumentaram muito pouco, apenas 1,0%.

A rede municipal de Cachoeira do Piriá também vem atendendo as modalidades Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. A tabela 13, a seguir, demonstra esse atendimento.

Tabela 13 – Cachoeira do Piriá: Matrículas em EJA e Educação Especial de 2010-2019

Ano	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
2010	263	33
2011	333	32
2012	583	35
2013	740	34
2014	845	36
2015	614	43
2016	319	48
2017	215	42
2018	203	58
2019	256	62

Fonte: INEP.

O atendimento à EJA ao longo da série histórica pesquisada variou de, no mínimo 203 matrículas (2018) ao máximo de 845 matrículas (2014), por ano. De 2010 a 2019, as matrículas diminuíram em 2,6%. O atendimento anual à Educação Especial foi de, no mínimo 32 alunos matriculados (2011) e de no máximo 62 alunos matriculados (2019). Verifica-se que houve um crescimento das matrículas na Educação Especial de 87,8%, visto que passaram de 22 em 2010 a 62 em 2019.

Para atender a essa demanda de matrículas, a rede municipal de Educação de Cachoeira do Piriá possui uma determinada quantidade de estabelecimentos de ensino expostos na tabela 14, a seguir. Os dados estão subdivididos, considerando a etapa da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, no período de 2010 a 2019.

Tabela 14 – Cachoeira do Piriá: Número de estabelecimentos, por Etapa, da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019

Ano	Total	Educação Infantil		Total	Ensino Fundamental	
		Creche	Pré-Escola		Anos Iniciais	Anos Finais
2010	54	1	53	64	55	9
2011	53	1	52	65	56	9
2012	50	1	49	61	51	10
2013	47	2	45	59	48	11
2014	47	2	45	67	48	19
2015	51	5	46	68	48	20
2016	49	3	46	69	48	21
2017	57	11	46	65	48	17
2018	68	23	45	63	47	16
2019	77	35	42	61	44	17

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP.

Os dados da tabela 14 permitem visualizar a variação no número de estabelecimentos educacionais da rede municipal do município de Cachoeira do Piriá a partir da primeira e segunda etapa da educação básica, educação infantil e ensino fundamental, nesse sentido, observa-se maior crescimento no número de estabelecimentos que atendem crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, ou seja, a creche que em 2010, 2011 e 2012 era ofertada em somente uma unidade e passou a contar com 35 estabelecimentos de ensino.

Por sua vez, a pré-escola, que atende alunos na faixa etária de 4 a 5 anos, apresentou decréscimo no número de estabelecimentos, os quais foram reduzidos de 53 unidades em 2010, para 42 unidades em 2019.

No ensino fundamental, onde devem ser atendidos alunos com idade entre 6 e 14 anos, também é observável o decréscimo no número de estabelecimentos educacionais. Para os anos iniciais se chegou a ter até 55 estabelecimentos em 2011, porém ao fim da série histórica, em 2019, havia somente 44 unidades. Para os anos finais desta etapa, a quantidade de estabelecimento apresentou crescimento, partindo de 9 unidades em 2010 para 17 unidades em 2019. Não obstante, há que se considerar a possibilidade de atendimento de uma ou mais etapas da Educação Básica no mesmo estabelecimento de Ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, ainda que não possa dar conta, da realidade efetiva, das redes de ensino que avalia, permite que se observe, limitadamente, o distanciamento entre o que se espera das redes e o que elas, realmente, atingem em termos de qualidade. Isso porque esse tipo de avaliação não considera as condições estruturais, pedagógicas e financeiras das redes de ensino.

Para Chirinéa e Brandão (2015), o desempenho dos alunos (nota) e o fluxo escolar que são os parâmetros usados de forma combinada para mensurar a qualidade da educação são incipientes para tal ação. Para Melo (2016, p. 2), “A qualidade quando referida à educação, pode ser considerada algo subjetivo, visto que ela se diferencia de acordo com os interesses pessoais, sociais ou políticos, além de existir vários aspectos que influenciam o conceito”.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007, p.7), “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea”. Ainda assim, entende-se que os dados expressam parte da realidade educacional do município. Vejamos o IDEB de Cachoeira do Piriá ao longo do período analisado.

Tabela 15 – Cachoeira do Piriá: IDEB da rede municipal de ensino, de 2007 a 2019

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
-----	------	------	------	------	------	------	------

4ª série / 5º ano	Metas Projetadas						
	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.7	4.1
	Ideb Observado						
	1.8	3.2	4.2	3.0	3.4	3.5	3.9
8ª série / 9º ano	Metas Projetadas						
	-	2.7	2.9	3.2	3.5	3.8	4.0
	Ideb Observado						
	2.6	-	3.1	3.3	3.0	2.8	*

Fonte: INEP. Nota 1: * O número de participantes no Saeb foi insuficiente para que o Ideb fosse mensurado no ano de 2019. Nota 2: Os dados referentes às metas projetadas para o ano de 2007 e de Ideb observado para o ano de 2009 estão ausentes no *site*.

Por meio dos dados da tabela 15, visualiza-se que a rede municipal de ensino do município de Cachoeira do Piriá possui resultados em sete avaliações do IDEB nos anos iniciais (2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019) e em cinco avaliações nos anos finais (2007, 2011, 2013, 2015 e 2017). No entanto, a rede vem alcançando de forma parcial as metas estabelecidas, visto que referentes aos anos iniciais do ensino fundamental, somente nos anos de 2009, 2011 e 2015 as metas foram alcançadas e, em relação aos anos finais apenas nos anos de 2011 e 2013 a rede municipal logrou êxito.

Assim sendo, os resultados do IDEB em Cachoeira do Piriá apontam para uma realidade de possíveis dificuldades. Esses resultados poderiam estar associados à política de financiamento da educação que vem sendo adotada pelos municípios nacionalmente? Os recursos do Fundeb podem estar ajudando a alcançar mesmo que parcialmente índices satisfatórios na educação local? Vejamos um pouco mais sobre o financiamento da educação municipal no item a seguir.

c) Financiamento da Educação em Cachoeira do Piriá

O financiamento da educação no município de Cachoeira do Piriá é mencionado na Lei Orgânica Municipal (Lei de 28 de dezembro de 1997) que, em seu Art. 9º, estabelece que:

Art. 9º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

V - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

(...)

Art. 140 – O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de imposto, compreendido o proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento de ensino. (CACHOEIRA DO PIRIÁ, 1997).

Portanto, cabe ao município manter a educação com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Essa manutenção contará, sobretudo com a receita de impostos, dos quais o município é obrigado a aplicar no mínimo 25% em educação. O município conta ainda com as receitas do salário educação e com recursos provenientes de convênios e programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Somam-se a estes recursos os provenientes da redistribuição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O financiamento da educação está diretamente ligado à capacidade financeira dos municípios. Para se ter uma ideia dessa capacidade de financiar a educação, a tabela 16 demonstra dados que nos permitem relacionar as receitas municipais ao PIB, os gastos com a Função educação em relação às receitas municipais e a proporção do Fundeb em relação aos gastos com educação.

Tabela 16 – Cachoeira do Piriá: relações entre economia municipal e o financiamento da educação, de 2010 a 2019

Ano	PIB (x1000) (A)	Arrecadação total do município (B)	% (B/A)	Função educação (C)	% (C/A)	% (C/B)	Fundeb (D)	% (D/C)
2010	128.443	-	-	-	-	-	-	-
2011	147.355	-	-	-	-	-	-	-
2012	149.765	43.771.219	31,83	21.515.705	14,40	49,15	18.458.541	85,79
2013	196.114	44.264.965	22,57	20.873.566	10,70	47,16	17.457.369	83,63
2014	188.659	51.023.523	27,04	22.913.582	12,14	44,91	19.766.362	86,26
2015	181.655	52.712.875	29,01	25.489.135	14,03	48,35	21.738.375	85,28
2016	192.099	57.573.581	29,97	26.199.370	13,63	45,51	21.729.935	82,94
2017	204.454	54.154.754	26,48	27.303.800	13,35	50,42	21.720.987	79,55
2018	187.446	64.836.379	34,48	27.442.247	14,64	42,33	21.258.986	77,47
2019	185.579	57.884.951	31,19	28.720.875	15,47	49,61	22.485.730	78,29

Fonte: IBGE e Siope.

Nota *: Nos anos de 2010 e 2011 os dados financeiros municipais estão ausentes no Siope.

Nota **: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

A relação entre a Arrecadação total do município e o PIB municipal demonstra que, ao longo dos anos, o percentual de receitas variou de, no mínimo 22,57% (2013) a 34,48 % (2018) na série histórica. Em 2013, por exemplo, ano de menor percentual, o PIB do município foi de R\$100.614.000 (cem milhões e seiscentos e catorze mil reais) e a arrecadação total municipal correspondeu a R\$31.454.896 (trinta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e noventa e seis reais). Isso demonstra a relevância das verbas públicas municipais na composição do PIB.

Os gastos com educação (Função Educação) representaram o mínimo de 10,7% a 14,6% do PIB. Em relação às receitas totais, verifica-se que os gastos totais com educação variaram de no mínimo 42,3% a 50,4%, o que significa que dentre os demais serviços ou funções de governo, a Educação ganha centralidade nos gastos por contar com recursos vinculados constitucionalmente. No entanto, a maior parte dos recursos da educação é oriunda do Fundeb que correspondeu ao mínimo de 77,47% (2018) e ao máximo de 86,26% (2014) da Função educação. Nesse aspecto, observa-se a essencialidade do Fundeb para o financiamento da educação de Cachoeira do Piriá. Outra fonte de recursos para a manutenção do ensino tem sido o Salário Educação⁶⁷.

O financiamento da educação básica possui, além do Fundeb, a assistência da União por meio de programas vinculados ao FNDE⁶⁸. Por meio desses programas, a União exerce sua função redistributiva aos sistemas públicos de ensino dos estados, do DF e dos municípios com o objetivo de cumprir o disposto no artigo 211 da CF/88.

Segundo Farenzena (2011, p. 95), “A função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida”. Os valores referentes aos repasses do FNDE correspondem a três modalidades de repasses: a assistência direta, a assistência financeira automática⁶⁹ e as transferências voluntárias da União.

De acordo com Cruz (2009), a assistência direta ocorre quando o próprio FNDE adquire e distribui os produtos a exemplo dos livros referentes ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); a assistência financeira automática ocorre sem a necessidade de convênios ou contratos e é feita por meio de depósito em conta corrente aberta pelo beneficiário, “embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro para que o recurso seja repassado” (CRUZ, 2009, p. 216). Já a assistência voluntária decorre de algum tipo de convênio ou projeto educacional (também chamados de Planos de Trabalhos Anuais – PTAs), elaborados segundo critérios definidos pelo FNDE.

⁶⁷O Salário Educação foi criado pela Lei nº 4.440 de 27/10/1964 e está previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal. Em dezembro de 2006, foi alterado pela E.C nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.457/2007.

⁶⁸O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Para maior aprofundamento sobre o papel do FNDE no financiamento da educação ver Cruz (2009)

⁶⁹De acordo com Cruz (2009) a assistência financeira automática ocorre sem a necessidade de convênios ou contratos e é feita por meio de depósito em conta corrente aberta pelo beneficiário.

No caso de Cachoeira do Piriá, os valores referentes aos programas de repasse automático como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)⁷⁰, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)⁷¹ e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) são demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 17 – Cachoeira do Piriá: Receitas de Programas do FNDE de 2007 a 2019

ANOS	PROGRAMAS				
	PNATE	PDDE	PNAE	PEJA	Total
2010	132.909	44.862	673.735		851.389
2011	91.505	41.132	674.004		806.642
2012	-	34.199	739.501	536.630	1.310.503
2013	87.071	0	690.932	507.497	1.285.501
2014	155.617	14.580	665.287		835.485
2015	136.978	43.035	747.379		927.393
2016	150.936	0	731.851		882.787
2017	178.876	31.476	550.739		761.092
2018	157.239	29.249	622.917		809.407
2019	199,042	24.943	572.630		796.616

FONTE: FNDE. Nota: No ano de 2012 não consta os valores de transferência do PNATE.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem como objetivo oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar a estudantes de todas as etapas e modalidades da educação básica pública (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Os dados da tabela 15 evidenciam que, de 2010 a 2019, o PNAE tem injetado em média pouco mais de meio milhão de reais destinado à alimentação escolar dos estudantes.

O PDDE⁷² foi criado em 1995 por meio da Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995 (recebendo inicialmente o nome de PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento

⁷⁰De acordo com Balaban (2006), o PNAE é o programa social mais antigo do governo brasileiro na área da educação e até o ano de 1998 era gerenciado pela Fundação de Apoio ao Estudante – FAE. A partir desse ano sua gestão foi transferida para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE por meio da Lei nº 9.649 de 27/05/1999. Em 2009, a Lei nº 11.947/2009 definiu diretrizes para o atendimento da Alimentação Escolar e encontra-se em vigência.

⁷¹ O PNATE foi instituído pela MP nº 173/2004 sob a responsabilidade do FNDE posteriormente referendado pela Lei nº 10.880/2004.

⁷² A publicação de 2006 do INEP sobre o “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação? (2003-2005)” com resultados de pesquisa enfocando esse programa nos Estados de SP, PI, PA, MS e RS sob a coordenação das professoras Dr^a Vera Maria Vidal Peroni e Dr^a Thereza Adrião trazem importantes reflexões sobre o tema.

do Ensino Fundamental)⁷³. Os recursos do PDDE devem ser empregados em despesas com manutenção do ensino de acordo com o art. 70 e 71 da LDB, exceto despesas com pessoal (CD/FNDE, 1997). A Resolução FNDE/CD n° 003, de 27 de fevereiro de 2003 é bem clara quanto a essa finalidade do Programa ao definir:

Art. 1º. O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na transferência, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários (BRASIL, 2003).

Quanto à utilização dos recursos do PDDE, as escolas devem empregá-lo, segundo Bonamino (2003), com

[...] a aquisição de material permanente e de consumo da escola, a manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, a capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, a avaliação de aprendizagem, a implementação de projeto pedagógico e o desenvolvimento de atividades educacionais (BONAMINO, 2003, p. 267).

O PNATE tem como objetivo oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, por meio de assistência financeira por parte da União a Estados, DF e Municípios. O município de Cachoeira do Piriá tem recebido recursos regularmente desse programa (exceto no ano de 2012) cujos valores por ano variaram de no mínimo R\$58.250 em 2011 ao máximo de R\$196.779 em 2019.

O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) é destinado às pessoas a partir de 15 anos de idade, para adultos e idosos, que não conseguiram completar o ensino fundamental na idade certa. A rede municipal de ensino de Cachoeira do Piriá só recebeu recursos desse programa nos anos de 2012 e 2013 no valor de R\$ 360.630,00 por ano.

No governo Lula da Silva (2002 a 2009) e Dilma Rousseff (2010 – 2016) foram incrementados vários Programas de assistência voluntária decorrentes do Plano de Ações Articuladas – PAR. No caso de Cachoeira do Piriá, o município foi beneficiado com o Proinfância, o Programa de construção de Quadras Esportivas nas escolas e o Brasil Carinhoso, conforme tabela 18 a seguir:

⁷³Até 1998, este programa denominou-se PMDE, aparecendo, pela primeira vez, com a denominação Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na Medida Provisória n° 1784, de 14 de dezembro de 1998 e posteriormente na Medida Provisória n° 2100-32, de 24 de maio de 2001

Tabela 18 – Cachoeira do Piriá: Receitas de Programas Especiais de 2007 a 2019

ANOS	PROGRAMAS				
	Proinfância	Brasil Carinhoso	Quadra Escolar	PRONACAMPO	PAR
2010	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-
2013	-	-	-	-	-
2014	-	51.314	269.417	-	323.389
2015	-	-	475.545	494.361	-
2016	903.089	15.953	62.684	-	-
2017	544.348	-	-	-	-
2018	294.306	-	95.896	-	-
2019	1.458	-	-	-	-

Fonte: FNDE.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica

Os valores financeiros propiciados pelo PAR e outros Programas de assistência voluntária da União são de grande apoio a redes municipais carentes de recursos tais como a de Cachoeira do Piriá. O programa Brasil Carinhoso e Proinfância transferem recursos para o apoio e construção de creches, somando mais de um milhão e meio de aporte de recursos à Educação Infantil.

O Programa de financiamento de quadras poliesportivas nas escolas certamente representou incentivo à qualidade da Educação Física tendo contribuído com mais de setecentos mil reais. Recursos para melhoria da Infraestrutura de escolas do campo oriundos do Pronacampo e do PAR tendem a favorecer a melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação e os espaços de aprendizagem dos estudantes.

Para dar visibilidade ao total de recursos para a educação municipal de Cachoeira do Piriá as principais receitas da educação desse ente federado são demonstradas a seguir.

Tabela 19 – Cachoeira do Piriá: Receitas da Educação de 2010 a 2019

Ano	Impostos Próprios (25%)	FUNDEB	Salário Educação	Programas do FNDE
2010	-	-	-	851.506
2011	-	-	-	806.642
2012	167.577	18.458.541	471.410	1.310.503
2013	97.975	17.457.369	550.978	1.285.501
2014	155.581	19.766.362	616.802	835.485
2015	70.938	21.738.375	716.075	927.393
2016	78.432	21.729.935	615.850	882.787
2017	303.335	21.720.987	542.232	761.092
2018	451.422	21.258.986	552.465	809.407
2019	422.828	22.485.730	632.043	796.616

Fonte: FNDE/SIOPE

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

As receitas da educação do município de Cachoeira do Piriá, no período de 2010 a 2019 demonstram que no conjunto, o Fundeb representa maior aporte de recursos dentre as fontes. Os recursos oriundos do Fundeb são, quantitativamente, mais expressivos se comparados, tanto aos impostos próprios quanto ao salário educação e aos programas do FNDE. Com relação à vinculação constitucional de impostos próprios e dos recursos do Fundeb, se esclarece que

A vinculação é aplicada sobre as receitas próprias arrecadadas e sobre as transferências. A vinculação somente ocorre sobre os valores remanescentes após a dedução de transferências constitucionais obrigatórias a outros entes federados, evitando-se a contagem em duplicidade dos recursos (OLIVEIRA, 2014, p. 88).

Entretanto, o supracitado autor, esclarece não ser possível afirmar a exclusividade desses recursos somente para a educação pública.

Os recursos do Fundeb assumem grande importância nesse município, visto que, chega a representar 86,26%, dos gastos com a Função educação, conforme visto na tabela nº 16. Mas qual a situação do financiamento da educação municipal sem o acréscimo decorrente do efeito redistributivo do Fundeb? É o que será visto no item a seguir.

d) Efeito redistributivo do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá

O Fundeb tem se mostrado essencial ao financiamento da educação do município de Cachoeira do Piriá que assim pode ter mais condições de qualidade no ensino. Por meio desses recursos a rede municipal pode propiciar escolas com melhor infraestrutura tanto para os professores quanto para os estudantes bem como melhores remunerações e condições de trabalho a esses profissionais. Mas como ocorre a dinâmica de redistribuição de recursos do Fundeb em Cachoeira do Piriá? Os 20% dos impostos de contribuição ao Fundeb retornam para o município ou são redistribuídos a outros municípios? Em que proporção?

Vejamos na tabela a seguir onde são apresentados os dados do Fundeb no período de 10 anos, de 2010 a 2019, com as seguintes informações: (A) a receita destinada pelo município para compor o Fundeb, referente a 20% da receita de impostos incluindo os oriundos de transferências; (B) a receita recebida, correspondente aos recursos totais recebidos do Fundo, incluindo a complementação da União; (C) o valor da diferença entre o

enviado e o recebido; (D) o percentual da diferença entre os recursos enviados e os recebidos do Fundeb.

Tabela 20 – Cachoeira do Piriá: dinâmica redistributiva do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (20%) (A)	Receita Recebida do Fundeb (B)	Diferença recebida (D) (B-A)	% da Diferença (D/B)	% de participação municipal
2010	-	-	-	-	
2011	-	-	-	-	
2012	4.369.430	18.458.541	14.089.110	76,33	23,67
2013	4.378.628	17.457.369	13.078.741	74,92	25,08
2014	4.628.569	19.766.362	15.137.793	76,58	23,42
2015	4.470.710	21.738.375	17.267.664	79,43	20,57
2016	4.806.422	21.729.935	16.923.513	77,88	22,12
2017	4.272.700	21.720.987	17.448.287	80,33	19,67
2018	4.443.244	21.258.986	16.815.742	79,10	20,90
2019	4.663.158	22.485.730	17.822.572	79,26	20,74

Fonte: Siope.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

A dinâmica de distribuição do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá de 2010 a 2019 permite inferir que o município tem conseguido não apenas resgatar o montante de 20% de contribuição ao Fundo, mas também receber percentuais acima de 74,9% oriundos de outros entes da Federação. No ano de 2017, por exemplo, o município contribuiu com R\$ 4.272.700,00 (**quatro milhões duzentos e setenta e dois mil e setecentos reais**) e recebeu do Fundeb o valor de R\$ 21.720.987,00, tendo uma compensação financeira positiva de R\$ 17.448.287,00, equivalente a 80,33% do valor recebido. No entanto, a sua participação na totalidade dos recursos tem representado percentuais sempre acima de 20% exceto no ano de 2017, que sua contribuição representou 19,67%.

Quanto à origem majoritária dessa redistribuição, vejamos de onde vem esses recursos, se do âmbito do próprio estado e seus municípios ou da União. A tabela 21, a seguir, apresenta os dados do Fundeb no período de 10 anos, de 2010 a 2019, com essas informações. Além dos dados de contribuição do município ao Fundeb (A), essa tabela traz ainda o total das receitas recebidas do Fundeb (B), a diferença entre a contribuição do município ao Fundeb e o total recebido do Fundo (C), o Resultado líquido das transferências (D), que representa o volume de recursos redistribuídos internamente entre o estado do Pará e seus 144 municípios, sem a complementação da União e os Valores de complementação da União (E).

Com base nesses dados calculou-se o percentual do Resultado líquido das transferências do Fundeb em relação a Diferença recebida com objetivo de verificar a

proporcionalidade de recursos transferidos do próprio estado e de outros municípios paraenses ao município de Cachoeira do Piriá. Em seguida, calculou-se também o percentual de contribuição da União à totalidade dos recursos do Fundeb recebidos pelo referido ente federado.

Tabela 21 – Cachoeira do Piriá: dinâmica de composição do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (20%) (A)	Receita Recebida do Fundeb (B)	Diferença recebida (C) [B-A]	Resultado líquido das Transferências do Fundeb (D)	Compl. da União (E)
2010	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-
2012	4.369.430	18.458.541	14.089.110	5.724.612	8.303.099
2013	4.378.628	17.457.369	13.078.741	6.111.854	6.953.173
2014	4.628.569	19.766.362	15.137.793	8.129.266	6.979.680
2015	4.470.710	21.738.375	17.267.664	7.779.699	9.487.965
2016	4.806.422	21.729.935	16.923.513	7.823.407	9.082.572
2017	4.272.700	21.720.987	17.448.287	7.463.206	9.869.667
2018	4.443.244	21.258.986	16.815.742	7.047.885	9.767.855
2019	4.663.158	22.485.730	17.822.572	7.518.138	10.304.433

Fonte: Siope.

Os dados da tabela 21 acima permitem destacar a composição do Fundeb desde a receita destinada pelo município de Cachoeira do Piriá até os recursos recebidos por meio da complementação da União. Observa-se que o município enviou ao Fundo entre R\$4.272.700,00 (quatro milhões duzentos e setenta e dois mil e setecentos reais) e R\$4.806.422,00 (quatro milhões oitocentos e seis mil e quatrocentos e vinte e dois reais).

Verifica-se que o ente federado recebeu do Fundo em 2012 o total de R\$18.458.541,00 (dezoito milhões quatrocentos e cinquenta e oito mil e quinhentos e quarenta e um reais), sendo que desse valor R\$5.724.612,00 (cinco milhões setecentos e vinte e quatro mil e seiscentos e doze reais) corresponderam ao resultado líquido das transferências e R\$8.303.099,00 (oito milhões trezentos e três mil e noventa e nove reais) se referem à complementação da União.

Sem considerar a participação de Cachoeira do Piriá no Fundo, esse recurso foi de R\$14.089.110,00, ou seja, a maior parte dos recursos recebidos é oriunda de outros entes federados. Essa lógica do Fundo se repetiu no decorrer da série histórica, pois como se pode inferir, em 2019 o município enviou R\$4.663.158,00.

Ao se observar os dados de outra perspectiva, é possível verificar melhor o efeito de redistribuição promovido pela lógica do Fundeb. Assim, a tabela 22, a seguir, demonstra os percentuais de contribuição auferidos no processo de composição dos recursos do Fundeb. Inicia-se pelo percentual da receita destinada pelo município de Cachoeira do Piriá, segue-se

com o percentual do Resultado líquido das transferências do Fundeb, na sequência o percentual de complementação da União e posteriormente o percentual agrupado dos recursos compreendidos no âmbito do estado do Pará, ou seja, a fusão do percentual dos recursos destinados pelo município ao Fundeb e do Resultado líquido das transferências do Fundo. O objetivo é de avaliar a proporcionalidade de participação de cada ente federado (município, estado e união) na composição do Fundeb de Cachoeira do Piriá.

Tabela 22 – Cachoeira do Piriá: Percentuais que expressam a dinâmica de participação dos entes federados na Composição do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	% Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (A)	% Resultado líquido das Transferências do Fundeb (B)	% Complementação da União (D)
2010	-	-	-
2011	-	-	-
2012	23,67	31,01	44,98
2013	25,08	35,01	39,83
2014	23,42	41,13	35,31
2015	20,57	35,79	43,65
2016	22,12	36,00	41,80
2017	19,67	34,36	45,44
2018	20,90	33,15	45,95
2019	20,74	33,44	45,83

Fonte: Siope.

Os dados da tabela 22 evidenciam os percentuais de contribuição de cada ente federado para a composição do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá. Observa-se que, na receita destinada ao Fundeb pelo município, o percentual mínimo atingido foi de 19,67% no ano de 2017, enquanto seu percentual máximo foi de 25%, no ano de 2013.

No que tange ao Resultado líquido das Transferências, o percentual menor foi de 31% em 2012 e o máximo alcançado foi de 41,13% em 2014. A complementação da União apresentou maior percentual no ano de 2018, com 45,95% e menor percentual no ano de 2014, com 35,31%.

Por sua vez, o percentual de recursos oriundos do estado do Pará e de seus municípios apresentou variação entre 54,04% e 64,54%. Portanto, os dados permitem inferir que a composição dos recursos do Fundeb de Cachoeira do Piriá é majoritariamente fomentada por recursos oriundos do próprio estado e de seus respectivos municípios. Portanto, o efeito redistributivo do Fundeb tem sido benéfico às finanças do município de Cachoeira do Piriá.

Como destacado anteriormente, o efeito redistributivo pode ser limitado, se considerada sua ação em todas as regiões da federação, em especial para aqueles entes federados que não necessitam de complementação da União, enquanto para aqueles que

recebem essa parcela federal acontece certa colaboração federativa (SOUZA; TRINDADE, 2015). Essa ponderação se confirma quando aplicada no caso do efeito redistributivo do Fundeb, no município de Cachoeira do Piriá. Ao receber recursos acima de 74,92% provenientes das transferências oriundas de outros entes federativos, pode-se inferir que no município de Cachoeira do Piriá o regime de colaboração entre essas unidades federativas é realizado, mesmo que de maneira compulsória, o que a rigor, contraria a acepção original do regime de colaboração que requer adesão e não obrigatoriedade.

A política de Fundos (Fundef e Fundeb) tem como uma das suas justificativas formais a valorização do professor e dos profissionais da educação, prevendo-se inclusive o mínimo de 60% dos recursos desses Fundos para a remuneração dos profissionais da educação. A tabela 23, a seguir, apresenta o quanto se aplica das receitas do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 23 – Cachoeira do Piriá: Aplicação do Fundeb em remuneração docente e % em relação à despesa corrente de 2010 a 2019

Ano	Valor total do Fundeb (A)	Pagamento dos profissionais do magistério (B)	% (B/A)	DESPESA CORRENTE(C)	% (B/C)
2010*	-	-	-	-	-
2011*	-	-	-	-	-
2012	18.458.541	11.756.215	63,69	19.137.350	61,43
2013	17.457.369	11.828.963	67,76	19.852.524	60,06
2014	19.766.362	12.607.048	63,78	23.430.897	55,75
2015	21.738.375	13.077.083	60,16	26.034.656	51,94
2016	21.729.935	13.052.430	60,06	25.528.046	52,81
2017	21.720.987	14.071.504	60,48	27.453.952	51,25
2018	21.258.986	12.852.274	60,46	25.723.757	50,77
2019	22.485.730	13.675.392	60,82	28.421.961	48,56

Fonte: Siope.

Nota*: Os dados referentes aos anos de 2010 e 2011 não estavam disponíveis na base de dados do Siope.

Nota**: Valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o mês de dezembro ano de 2019.

Na tabela 23, os dados evidenciam que o município de Cachoeira do Piriá tem cumprido a norma legal, no que tange à garantia do mínimo de 60% dos recursos ao custeio da remuneração docente. O município que, em 2013, chegou a aplicar até 67% dos recursos do Fundeb na remuneração docente manteve aplicações mínimas, de 60% nesse quesito, na maior parte do período em análise. Entretanto, isso possivelmente está relacionado com sua capacidade financeira, pois os dados também demonstram que o pagamento dos profissionais da educação correspondeu, quase sempre, acima dos 50% da despesa corrente total do município, o que aponta, minimamente, para o grau de importância, que a educação tem assumido nessa localidade, ainda que exista certo decréscimo, pois, em 2012, o percentual da

relação despesa corrente e pagamento docente representava 61% e, em 2019, esse percentual foi reduzido para 48%.

Ainda que no contexto local a participação da União possa aparentar uma contribuição efetiva, e que a colaboração entre os entes promova a participação de todos os níveis governamentais, quando há complementação da União, é necessário lembrar que a participação da União no contexto dessa totalidade brasileira é irrisória (CRUZ, 2012). Ratificando assim, o que destacou Conte (2017) ao afirmar, a partir da realidade do Rio Grande do Sul, que a distribuição promovida pela política de Fundos contábeis, Fundef e Fundeb, beneficia os municípios que detém maior PIB, maior população e concentração da produção.

Se em um ente federado de menor poder econômico o efeito redistributivo acontece de modo a contribuir para reduzir as desigualdades econômicas relativas ao financiamento da educação, ainda que essa ponderação seja válida de um ângulo específico, como este efeito se manifesta em unidades que possuem maior volume de recursos em contexto local? Essa situação será analisada a seguir no município de Parauapebas.

3.2 O Município de Parauapebas

a) Aspectos históricos, socioeconômicos e políticos

O município de Parauapebas possui área territorial de 16.885,794 km² (2019), população estimada em 213.576 pessoas para o ano de 2020 e densidade demográfica de 22,35 hab/km² (2010), segundo o IBGE. Este ente federativo limita-se ao norte com o município de Marabá; a Leste com o município de Curionópolis; ao sul com os municípios de Canaã dos Carajás e Água Azul do Norte e a oeste com São Félix do Xingu. O nome Parauapebas é de origem indígena e significa “rios de águas rasas”.

A criação do Município de Parauapebas está associada a interesses de exploração de minerais sobre uma área anteriormente pertencente ao município de Marabá. Ao final da década de 1960 foi identificada a maior reserva mineral do mundo, em Carajás, território, anteriormente, habitado por índios Xikrins Cateté⁷⁴, que, na época, pertencia ao município de Marabá. A disputa de poder sobre esse território “por parte das empresas de mineração e dos profissionais liberais que partilham o poder junto com aqueles que formam o poder local

⁷⁴O texto apresentado pelo IBGE não deixa claro se ainda existiam indígenas na região, se houve algum tipo de conflito ou atrito entre os habitantes da Vila projetada os que vieram aventurar.

advindo da época da oligarquia dos castanhais na área hoje correspondente à área do antigo município de Marabá” (SILVA, 2004, p, 19) desencadeou o processo de seu desmembramento.

Palco de experiências variadas, a região de Parauapebas/Carajás foi Arena da guerrilha do Araguaia, nos anos 1960 e se tornou um foco de ações governamentais, no sentido de colonizar essa área, via exploração agrária. Nesse sentido, também foram adotadas ações para “Instalar migrantes, aumentar a densidade demográfica e econômica, criar redes de transportes e comunicações permitiria alterar o perfil da mesma” (THÉRY; THÉRY, 2009, p. 74).

Somente em 1985 foi iniciada a luta pela emancipação política administrativa de Marabá, porém o movimento favorável ao desligamento, somente teria êxito, em 1988, período da redemocratização do país, mediante um plebiscito, que possibilitou a alteração de seu status, de Vila para Município. A alegação para emancipação foi baseada no descumprimento da aplicação de “[...] 10% do valor total do imposto originário da extração dos minérios na Vila de Parauapebas, conforme estabelecido por Lei Municipal” (PARAUAPEBAS, 2018, p. 25).

A exploração de minérios como: ferro, ouro e manganês foi realizada pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), estatal, que mais tarde foi privatizada e passou a ser denominada de Vale. Oficialmente, foi a Lei Estadual n.º 5.443, de 10 de maio, de 1988, que consolidou a criação do município de Parauapebas, conforme ratificam Souza e Pereira (2008):

A origem do município de Parauapebas está ligada a extração mineral, quando em 1967 geólogos e engenheiros descobrem uma imensa jazida de ferro e outros minérios na região. A região era habitada pelos índios Kayapó e esporadicamente por coletores de castanha-do-pará, que chegavam na floresta através do rio Itacaiúnas, vindos da cidade Marabá (SOUZA; PEREIRA, 2008, p. 4).

Com a implantação do Projeto Ferro Carajás, no vale do Rio Parauapebas, no ano de 1981, deu-se início à construção da Vila Parauapebas. A notícia do povoamento propagou-se e provocou intenso deslocamento de pessoas para a localidade. Essa situação causou o povoamento do Rio Verde, de forma desordenada e descontrolada, em condições inferiores, se comparado ao núcleo urbano projetado, em Carajás. A Vila projetada para 5 mil pessoas contava com 20 mil habitantes, vindos de todo o país, os quais vieram na perspectiva de conseguir trabalho e com esperança de auferir riqueza, de modo “fácil” (PARAUAPEBAS, 2018).

A formação populacional de Parauapebas é diversificada, em razão de, nesse território, haver indivíduos que, originalmente, residiam em outros estados e municípios

da federação brasileira e foram atraídos pela perspectiva de conseguir um emprego. “As notícias de construção de toda essa infraestrutura e a presença de ouro em Serra Pelada provocou um intenso deslocamento de pessoas para a região” (PARAUPEBAS, 2018, p. 24). Assim, há pessoas que vieram de outras regiões, como por exemplo, maranhenses, goianos, tocantinenses, mineiros, gaúchos, paulistas entre outros.

A pesquisa de Souza (2014) expõe a predominância de migrantes nordestinos na formação populacional de Parauapebas, “São ao menos 129 mil migrantes, 79 mil deles nordestinos e, destes, 63 mil maranhenses” (SOUZA, 2014, p. 2). No entanto, Santos (2007) e Souza (2014) esclarecem que algumas narrativas, como por exemplo, as que se encontravam no *slogan* “Amazônia: Terra sem homens para homens sem-terra” do Governo Militar ofuscaram a presença de “populações caboclas e indígenas e todos os fluxos populacionais que a Amazônia recebeu no século 19” (SOUZA, 2014, p. 21). A tabela 24 a seguir, permite visualizar o crescimento populacional do município de Parauapebas, bem como, identificar seu posicionamento econômico, no que tange ao PIB e Pib *per capita*, no âmbito do estado do Pará.

Tabela 24 – Parauapebas: população, *ranking* PIB e PIB *per capita* de 2010 a 2019

Ano	População	PIB (x1000)		Pib <i>per capita</i>	
		Posicionamento/valor bruto	Posicionamento/valor bruto	Posicionamento/valor bruto	Posicionamento/valor bruto
2010	153.908	*	26.715.727	1º	163.069
2011	160.228	2º	31.249.467	1º	206.021
2012	166.342	2º	24.908.355	1º	170.741
2013	176.582	2º	28.424.682	1º	160.971
2014	183.352	2º	20.551.981	2º	112.090
2015	189.921	2º	13.370.220	2º	70.398
2016	196.259	2º	14.129.527	2º	71.994
2017	197.401	2º	20.033.441	3º	99.040
2018	202.882	2º	16.709.247	3º	82.354
2019	208.273	-	23.300.759	-	111.876

Fonte: Fapespa (Anuários Estatísticos do Estado do Pará, dos anos de 2015, 2019 e 2021) e IBGE.

Nota*: (-) Valor ausente no site do IBGE e da Fapespa.

Nota***: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

A população de Parauapebas em 2010 era de 153.908 e saltou para 208.273 habitantes em 2019. Portanto, nesse período, a população municipal cresceu em 35,3%, um resultado que advém de seu processo de constituição histórica.

O crescimento demográfico do município se associa às transformações provocadas no espaço regional amazônico em decorrência da atuação do poder estatal, cuja preocupação precípua se voltou à modernização da região de maneira a articulá-la ao cenário produtivo nacional e mundial, tendo o minério de ferro como principal elo (SOUZA, 2014, p. 31-32).

Um dos fatores que ajudaram nesse crescimento e diversidade populacional pode ter sido a criação de empregos que atraíram pessoas em busca de oportunidades. Todavia, é interessante destacar que as equipes técnicas que atuavam em posições mais estratégicas ou ainda que, ocupavam as funções essenciais, não necessariamente eram formadas por brasileiros, pois, para projetar o desenvolvimento da estatal, profissionais estrangeiros foram contratados após a ruptura da parceria existente entre empresa americana *United State Steel* (US Steel) e a CVRD, visto que “Com o controle total do projeto, em 1979, a CVRD contratou um grupo de técnicos japoneses da *International Development Cooperation of Japan* (JICA) para elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região de Carajás” (PARAUPEBAS, 2018, p. 23). A *US Steel* teve o mérito, por meio de seus pesquisadores, de ter descoberto as reservas minerais, em 1967.

Em termos econômicos, o município de Parauapebas tem se mantido sistematicamente como o que detém o segundo maior PIB do estado, destacando-se entre os 144 municípios. O município tem assumido também posições destacadas em relação ao PIB *per capita*, que no período histórico analisado foi de 1º a 3º maior entre os municípios paraenses. O PIB do município de Parauapebas apresenta-se expressivo, considerando os outros municípios e isso se deve ao fato de ser um dos polos de exploração de recursos minerais do estado do Pará.

Atualmente, a exploração mineral na região não se concentra exclusivamente na produção de ferro. A produção de cobre, bauxita e alumínio se desenvolveu com a abertura de novas minas, a partir de 2000. Além disso, a Vale (seu novo nome) faz grandes investimentos em logística (vias férreas e portos) e outros setores (THÉRY; THÉRY, 2009, p. 75).

Situado nesse contexto, o município de Parauapebas apresenta alguns problemas sociais ligados ao seu processo histórico de desenvolvimento. Um desses problemas é a segregação social, entre os moradores do núcleo urbano de Parauapebas e o núcleo urbano de Carajás. Enquanto o primeiro apresenta crescimento desordenado, falta de infraestrutura e de saneamento básico, em razão do fluxo migratório desordenado, elevado custo de vida, que reflete na qualidade de vida dos moradores e famílias de baixa renda, o segundo, núcleo urbano de Carajás, “apresenta infraestrutura adequada para atender às necessidades de seus moradores. Os modelos, de padronização das residências implantados pela Vale, são padronizados quanto o nível hierárquico dos funcionários da empresa” (SOUZA; PEREIRA, 2008, p. 6).

De acordo com Silva (2003, p. 20), existe um conflito não explícito entre a CVRD, o município, o Estado do Pará e a União. Para o autor, o governo não foi capaz

de manter o controle e o domínio sobre as áreas de interesses, bem como, não atendeu adequadamente, “a demanda acelerada por equipamentos urbanos a serem disponibilizados no território”, estando, pois, despreparado. Assim, a ambiguidade e os conflitos de competências entre esses atores, (CVRD, município, Estado do Pará e a União) implicam em dificuldades quanto à governabilidade do município e no campo das relações econômicas entre o público e o privado.

A receita total do município de Parauapebas reflete o fato de este ente da federação ocupar as primeiras posições no *ranking* do PIB e PIB *per capita* no âmbito do estado do Pará. Mas quanto dessa receita representa arrecadação de impostos próprios pelo município? A tabela 25, a seguir, traz essas informações:

Tabela 25 – Parauapebas: Receitas totais, Receitas e % de impostos próprios – 2010 a 2019

Ano	Receitas Totais	Receitas de Impostos Próprios	% Impostos Próprios
2010	800.392.648	117.340.581	14,66
2011	1.071.156.289	185.855.224	17,35
2012	1.347.903.480	266.550.453	19,78
2013	1.646.539.652	245.487.613	14,91
2014	1.385.456.082	210.564.236	15,20
2015	1.127.927.428	177.855.117	15,77
2016	1.002.149.196	140.677.156	14,04
2017	1.047.123.302	135.272.752	12,92
2018	1.207.449.822	158.866.059	13,16
2019	1.617.014.024	177.316.404	10,97

Fonte: Siope.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

O município de Parauapebas apresenta razoável capacidade de arrecadação de recursos próprios, percentual que, ao longo da série histórica observada, teve o mínimo de 10,9% em 2019 e o máximo de 21,3% no ano de 2016 em relação às receitas totais, representando em valores absolutos o mínimo de R\$70.054.389,00 (2010) e o máximo de R\$ 190.469.912,00, portanto, valores significativos. Mas quais os impostos próprios de maior incidência de arrecadação? Informações a esse respeito são apresentadas na tabela 26, a seguir:

Tabela 26 – Parauapebas: Receitas de impostos próprios por fonte, de 2010 a 2019

Ano	IPTU	ITBI	ISS	IRRF	Total
2010	1.218.105	906.410	104.296.943	10.919.124	117.340.582
2011	1.547.556	2.131.528	170.527.386	11.648.754	185.855.225
2012	1.706.845	4.589.256	246.575.151	13.679.202	266.550.454
2013	2.666.664	4.183.932	215.239.011	23.398.007	245.487.613
2014	2.350.203	5.219.302	187.230.137	27.283.239	210.564.236
2015	2.289.353	3.314.412	149.312.323	22.939.030	177.855.117
2016	2.964.779	2.481.794	103.688.844	103.688.844	140.677.157

2017	2.416.996	2.876.894	85.376.858	44.602.003	135.272.752
2018	2.673.935	2.201.544	90.256.839	63.733.742	158.866.060
2019	1.709.536	2.144.117	122.800.528	50.662.224	177.316.405

Fonte: FNDE/SIOPE

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Os dados da tabela 26 evidenciam o potencial de arrecadação do município de Parauapebas. Observa-se que o Imposto Sobre Serviços – ISS apresenta os maiores valores arrecadados anualmente, importando em mais de 100 milhões, em 7 anos da série histórica pesquisada. Em seguida, o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF relativo aos funcionários municipais apresentou montantes que foram de, no mínimo, R\$ 6.518.071,18 (2010) ao máximo de R\$ 92.797.714,62 (2016).

Quanto ao Imposto Territorial Rural – IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, apresentam valores anuais que foram de, no mínimo, R\$ 541.072,99 (2010) a R\$ 3.951.992,76 (2014). Dessa forma, esses montantes são importantes, pois representam parte da capacidade de financiamento da educação em Parauapebas, visto que deles devem ser reservados 25% referente à vinculação constitucional, em educação. Os valores desses impostos, em grande monta, se devem à infraestrutura produtiva presente neste município.

Essas condições econômicas têm impacto no desenvolvimento humano local, pois o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM em 2010 foi de 0,715, índice que reflete uma condição de vida considerada alta conforme o PNUD⁷⁵, assumindo Parauapebas a 3ª posição em relação aos 144 municípios paraenses e a 1.454ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros (IBGE). A situação desse município em relação ao Brasil e ao Pará é demonstrada na tabela 27, a seguir:

Tabela 27 – Parauapebas: IDHM em relação ao Brasil e ao Pará - 2010

	IDHM 2010	Longevidade	Renda	Educação
Brasil	0,727	0,816	0,739	0,637
Parauapebas	0,715	0,809	0,701	0,644
Pará	0,646	0,789	0,646	0,528

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2020.

O município de Parauapebas apresentou IDHM superior ao do estado do Pará. Das dimensões que compõem o IDHM de Parauapebas, a longevidade é o que mais se destaca,

⁷⁵O IDH reflete as condições de educação saúde e renda. De acordo com a Classificação do PNUD, esse índice varia de zero a um, sendo os valores mais baixos correlacionados à pior condição de vida humana. Por essa classificação, até 0,499 a condição de vida é considerada muito baixa; de 0,500 a 0,599 baixa; de 0,600 a 0,699 média; de 0,700 a 0,799 alta e acima de 0,800 muito alta.

considerado muito alto (0,809), a relativa à renda é também considerada alta (0,701), sendo que a educação é a de menor expressão, considerada média (0,644). Os índices de longevidade, renda e educação de Parauapebas ficam acima dos observados para o estado do Pará, mas não chegam a ser superiores aos dos apresentados pelo Brasil, exceto no quesito Educação. Além disso, dados do Anuário Estatístico do Pará, de 2021, organizado pela FAPESPA apontam que, em 2019, existiam 30.419 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), ou seja, pessoas em situação de alta vulnerabilidade social, abaixo da linha de pobreza.

A organização do poder político do governo municipal compreende o Poder Executivo (Prefeito municipal) e o Poder Legislativo (Câmara Municipal). Atualmente, o prefeito municipal é o Sr. Darci José Lermen, e vice-Prefeito João José Trindade eleitos pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), respectivamente, com 48,4% dos votos válidos com mandato previsto de 2020 a 2024 (TSE, 2021). A Câmara Municipal conta com dezesseis vereadores eleitos por diversos partidos.

b) Aspectos Educacionais de Parauapebas

A estrutura organizacional da administração pública municipal é regulamentada pela Lei Municipal nº 4.213, de 29 de junho de 2001 que discrimina a composição dos órgãos político-administrativos de Parauapebas. Conforme expõe a referida Lei nas seguintes categorias administrativas, a saber: agente de integração municipal onde está localizada a Secretaria Especial de Governo; órgãos de assessoramento que se compõe dos seguintes elementos: Gabinete do Chefe do Executivo Municipal, Assessoria de Governo, Procuradoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação, Ouvidoria Municipal; órgãos auxiliares onde estão situados a Secretaria Municipal de Administração e a Secretaria Municipal de Fazenda; e por fim, órgãos de administração específica os quais são subdivididos em:

IV - órgãos de administração específica.

- a) Secretaria Municipal de Saúde;
- b) Secretaria Municipal de Produção Rural;
- c) Secretaria Municipal de Obras;
- d) Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Ambientais;
- d) Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; (Redação dada pela Lei nº 4285/2005)
- e) Secretaria Municipal de Desenvolvimento;
- f) Secretaria Municipal de Assuntos Comunitários;
- f) Secretaria Municipal de Cultura (Redação dada pela Lei nº 4391/2009)
- g) Coordenadoria de Treinamentos e Recursos Humanos;

- h) Coordenadoria de Licitações e Contratos.
- h) Central de Licitações e Contratos; (Redação dada pela Lei nº 4926/2020)
- i) Secretaria Municipal da Mulher; (Redação acrescida pela Lei nº 4285/2005)
- j) Secretaria Municipal do Meio Ambiente. (Redação acrescida pela Lei nº 4285/2005)
- l) Secretaria Municipal de Habitação. (Redação acrescida pela Lei nº 4386/2009)
- m) Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. (Redação acrescida pela Lei nº 4391/2009)
- n) Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia (SEMMECT) (Redação acrescida pela Lei nº 4485/2012)
- o) Secretaria Municipal de Segurança Institucional e de Defesa do Cidadão (Redação acrescida pela Lei nº 4549/2013)
- p) Coordenadoria Especial de Trabalho, Emprego e Renda. (Redação acrescida pela Lei nº 4738/2018)
- q) Secretaria Municipal da Juventude; (Redação acrescida pela Lei nº 4926/2020)
- r) Secretaria Municipal de Turismo - SEMTUR. (Redação acrescida pela Lei nº 4927/2020)
- s) Secretaria Municipal de Assistência Social. (Redação acrescida pela Lei nº 4226/2002)
- t) Secretaria Municipal de Educação. (PARAUPEBAS. Redação acrescida pela Lei nº 4227/2002)

A estrutura administrativa de Parauapebas expressa a complexidade da administração pública local, que atualmente comporta dezoito Secretarias Municipais, três coordenadorias e uma central de Licitações e Contratos. A governança exige coordenação. Nesse sentido, ao menos no que tange à perspectiva estrutural, o município de Parauapebas realizou uma extensa divisão das atividades governamentais mediante o amplo leque de governança impresso pelos órgãos administrativos voltados ao atendimento de sua população. Entretanto, a mera existência de instrumentos ou órgãos não são o suficiente para garantir o bom desenvolvimento de políticas públicas (BARBOSA, 2016), exigindo dos governantes, empenho e dedicação à causa pública.

A organização administrativa da educação municipal até o ano de 1997 ficava a cargo da Secretaria municipal Educação que segundo a Lei nº 15/89, de 14 de junho de 1989 atuava com os seguintes objetivos:

- I - elaborar e executar o plano Municipal de Educação para o pré-primário e 1º Grau em consonância com as normas baixadas pela União e pelo Estado;
- II - manter a rede escolar do Município, garantindo plano específico para as zonas rurais;
- III - executar programas em convênio com o Estado no sentido de aumentar a eficácia dos recursos públicos destinados à educação;
- IV - prestar assistência aos educandos visando a saúde e o cumprimento da obrigatoriedade escolar;
- V - desenvolver programas de orientação educacional e supervisão pedagógica, de treinamento e recuperação do professorado nas diversas especialidades, visando aprimorar a qualidade de ensino;
- VI - desenvolver programas de ensino supletivo destinados à alfabetização ou treinamento profissional;

- VII - organizar e manter bibliotecas escolares, compatíveis com a realidade local;
- VIII - fiscalizar a aplicação de recursos transferidos pelo governo municipal entidades ou associações comunitárias com finalidades educacionais;
- IX - organizar e executar o programa de merenda escolar;
- X - desempenhar outras atividades afins (PARAUPEBAS, 1989).

Não obstante, de 1997 a 2002, a Secretaria municipal foi extinta e a educação municipal passou a ser administrada pela Fundação de Educação do Município de Parauapebas (FUMEP)⁷⁶, um dos órgãos da administração indireta, criada pela Lei municipal nº 2.805 de 1º de janeiro de 1997. E essa é uma peculiaridade desse município que merece maior aprofundamento de estudos. De acordo com essa lei, a Fundação teria todos os poderes de operar como órgão gestor da educação municipal e dar assessoria a escolas particulares, conforme o art. 2º da referida Lei:

Art. 2º A FUMEP se destina a gerir o Sistema de Ensino Público de Parauapebas e interagir com as escolas particulares dando-lhes assessorias e transmitindo-lhes tecnologias educacionais e gerenciais específicas, com vistas à melhoria do ensino no município, em cumprimento ao Plano Municipal de Educação (PARAUPEBAS, 1997).

No ano de 2002, a FUMEP foi extinta pela Lei nº 4.227, de 07 de janeiro de 2002, que anunciava a extinção da fundação nos seguintes termos:

Art. 1º: Fica extinta a Fundação de Educação de Parauapebas, criada pela Lei Municipal nº 2.805/97 de 01 de janeiro de 1997, sendo sucedida, em todos os direitos e obrigações pelo Município, por intermédio do Tesouro Municipal, que assumirá, mediante recursos orçamentários próprios, através da criação da Secretaria Municipal de Educação, todos os encargos (PARAUPEBAS, 2002).

A mesma lei criou novamente a Secretaria Municipal de Educação com as prerrogativas anteriormente assumidas pela Fundação.

Art. 3º Fica criada a Secretaria Municipal de Educação que passa a integrar a estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal de Parauapebas, passando esta a ser incluída no artigo 20, inciso IV da Lei Municipal nº 4.213 de 29 de junho de 2001, sendo suas atribuições as mesmas do órgão que ora se extingue (PARAUPEBAS, 2002).

Em 2004 foi criado o sistema municipal de Educação de Parauapebas pela Lei nº 4.275, de 29 de abril de 2004, com a seguinte composição:

⁷⁶A FUMEP foi criada pela Lei municipal nº 2.805 de 1º de janeiro de 1997 que também aprovou o seu estatuto.

Art. 8º. O Sistema Municipal de Ensino, ora instituído conforme o Art. 211 da Constituição Federal, Art. 279 da Constituição do Estado do Pará, Art. 272 da Lei Orgânica do Município e Art. 8º da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, compreenderá:

I. A Secretaria de Educação órgão da administração municipal ou a que porventura venha a substituí-la;

II. O Conselho Municipal de Educação de Parauapebas - COMEPA, como órgão normativo, consultivo deliberativo e fiscalizador;

III. As Instituições de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e Médio da Rede Pública Municipal;

IV. As instituições de educação infantil da rede privada;

V. As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público Municipal (PARAUAPEBAS, 2004).

De acordo com a Lei de criação do Sistema municipal de Educação de Parauapebas, esse órgão tem as seguintes atribuições:

Art. 9º: O Sistema Municipal de Ensino incumbir-se-á de:

I. Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de ensino da rede municipal;

II. Elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonâncias com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações;

III. Assegurar a Educação Infantil e oferecer com prioridade o Ensino Fundamental;

IV. Elaborar e fazer cumprir o Estatuto do Magistério e o Plano de Carreira dos docentes da Rede Municipal (PARAUAPEBAS, 2004).

A Secretaria Municipal de Educação de Parauapebas tem como principal objetivo “organizar, executar, manter, administrar, orientar, coordenar e controlar as atividades do Poder Público ligadas à educação, velando pela observância da legislação respectiva, pelo cumprimento das decisões do Conselho Municipal de Educação” (PARAUAPEBAS, 2004). O primeiro Conselho Municipal de Educação de Parauapebas – COMEPA foi criado em 1992, pela Lei nº 414 de 10 de junho de 1992, posteriormente revogada pela Lei nº 2.802 de 01 de janeiro de 1997, que redefiniu o Conselho Municipal de Educação. Atualmente esse órgão é regulamentado pela Lei nº 4.275 de 29 de abril de 2004, que em seu art. 13 explana sobre a natureza e os objetivos do COMEPA:

Art. 13. O Conselho Municipal de Educação de Parauapebas - COMEPA, é o órgão normativo, consultivo e deliberativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino, encarregado do desenvolvimento, acompanhamento, fiscalização e fixação das diretrizes da política de educação adotada no município (PARAUAPEBAS, 2004).

Quanto ao atendimento à Educação Básica, a tabela 28 apresenta o número de matrículas da educação básica do município de Parauapebas, considerando a totalidade a

partir da sua localização urbana e campo, bem como, de sua dependência administrativa na rede de ensino federal, estadual, municipal e privada.

Tabela 28 – Parauapebas: número de matrícula da Educação Básica, de 2010 a 2019

Ano	Localização e Dependência Administrativa								
	Total	Urbana					Campo		
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal
2010	50.269	45.582	-	8.029	31.683	5.870	4.687	-	4.687
2011	51.008	48.091	-	6.505	35.668	5.918	2.917	482	2.435
2012	57.622	53.915	-	7.311	38.171	8.433	3.707	1.525	2.182
2013	63.425	59.619	-	8.087	42.466	9.066	3.806	1.234	2.572
2014	67.856	63.889	-	9.328	45.093	9.468	3.967	1.115	2.852
2015	69.191	64.737	68	9.805	46.150	8.714	4.454	1.566	2.888
2016	67.216	62.891	216	10.283	45.094	7.298	4.325	1.523	2.802
2017	67.851	64.342	217	11.382	45.179	7.564	3.509	600	2.909
2018	68.278	64.875	356	11.103	45.085	8.331	3.403	632	2.771
2019	67.562	64.057	441	10.189	43.867	9.560	3.505	800	2.705

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP.

Os dados da tabela 28 evidenciam a maior concentração de matrículas na de municipal urbana, as matrículas no campo não chegam a representar 10% da totalidade em toda a série histórica, de 2010 a 2019. Interessante destacar o atendimento de alunos da educação básica pela rede de ensino federal. Observou-se ainda crescimento do número de matrículas que, em 2010 foi de 50.269 mil e alcançou o total de 67.562 mil em 2019, ou seja, um crescimento de mais de 17 mil matrículas. Certamente, esse aumento de matrículas teve impacto nas receitas redistribuídas pelo Fundeb.

A tabela 29, a seguir, apresenta dados mais específicos das matrículas da rede municipal de Parauapebas, focalizando as etapas da educação básica (Educação Infantil e Ensino fundamental), de atendimento prioritário por este ente federado.

Tabela 29 – Parauapebas: Matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019

Ano	Total	Número de Matrículas da Educação Infantil		Total	Número de Matrículas do Ensino Fundamental	
		Creche	Pré-Escola		Anos Iniciais	Anos Finais
2011	5.424	-	5.424	29.062	15.653	13.409
2012	5.719	-	5.719	31.022	16.664	14.358
2013	6.474	-	6.474	34.837	19.434	15.403
2014	6.951	-	6.951	36.903	20.916	15.987
2015	7.371	158	7.213	37.689	21.588	16.101
2016	7.659	514	7.145	36.691	20.699	15.992
2017	7.786	815	6.971	36.769	20.620	16.149
2018	8.806	2.021	6.785	36.027	19.681	16.346
2019	8.816	2.019	6.797	35.224	19.132	16.092

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP.

É importante destacar a ausência de matrículas relativas à creche, que não apresentou matrículas entre os anos de 2010 e 2014. É somente a partir de 2015 que a rede municipal inicia esse atendimento, com 158 matriculados. A partir daquele ano, as matrículas foram aumentando e, de 2017 para 2018 houve um salto quantitativo no atendimento, de modo que em 2019 a rede municipal apresentou 2.019 estudantes matriculados em creche, ou seja, houve um aumento de 1.234,8% se considerarmos o ano de 2015 em relação ao ano de 2019.

O atendimento à Pré-escola também teve aumento de 35,6%. Portanto, de 2010 a 2019, a Educação Infantil aumentou em 75,8% o número de matrículas, implicando no acréscimo de 3.804 novas matrículas. Os dados da tabela identificam que a concentração de matrículas desta rede municipal de ensino está no ensino fundamental tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais.

No ano de 2010, a rede municipal contou com 27.261 no ensino fundamental como um todo, aumentando para 35.224 em 2019, portanto teve aumento de 7.963 matrículas ou 29,2%. Nos anos iniciais, a taxa de aumento foi de 29,4% e nos anos finais de 28,9%. Não obstante, observa-se que as matrículas nos anos iniciais vêm diminuindo, visto que em 2015 foram de 21.588 e em 2019 foram de 19.132.

A seguir, na tabela 30, demonstra-se a matrícula da educação de Jovens e adultos e a Educação Especial do município de Parauapebas.

Tabela 30 – Parauapebas: Matrículas em EJA e Educação Especial de 2010-2019

Ano	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
2010	4.053	238
2011	3.570	269
2012	3.551	440
2013	3.661	528
2014	4.031	747
2015	3.933	849
2016	3.500	853
2017	3.493	934
2018	2.990	977
2019	2.506	932

Fonte: INEP.

O atendimento à Educação de Jovens e Adultos – EJA, ao longo da série histórica pesquisada, variou de no mínimo 2.506 matrículas (2019) ao máximo de 4.053 matrículas (2010). De 2010 a 2019 as matrículas diminuíram em -38,1%, o que equivale a -1.547 matrículas. O atendimento anual à Educação Especial foi de no mínimo 238 alunos matriculados

(2010) ao máximo de 977 alunos (2018). Portanto, houve um crescimento das matrículas na Educação Especial de 291,5%, visto que passaram de 238 em 2010 para 932 em 2019.

O atendimento dessa demanda de matrículas é feito em estabelecimentos de ensino da rede municipal de Educação de Parauapebas, nas seguintes quantidades, de 2010 a 2019:

Tabela 31 – Parauapebas: Número de estabelecimentos, por Etapa, da rede Municipal de Ensino, de 2010 a 2019

Ano	Total	Número de estabelecimentos da Educação Infantil		Total	Número de estabelecimentos do Ensino Fundamental	
		Creche	Pré-Escola		Anos Iniciais	Anos Finais
2010	28	-	28	66	36	30
2011	30	-	30	66	35	31
2012	30	-	30	70	37	33
2013	30	-	30	71	37	34
2014	31	-	31	83	43	40
2015	32	1	31	82	43	39
2016	37	6	31	83	42	41
2017	40	9	31	81	42	39
2018	49	18	31	81	42	39
2019	50	19	31	82	42	40

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP.

Com base nos dados da tabela 31, identifica-se que, realmente, foram disponibilizados “novos” estabelecimentos educacionais, no que tange a creches, mas não se verificou mudança somativa na quantidade estabelecimentos do Ensino Fundamental. Não obstante, ressalva-se que os estabelecimentos de ensino podem atender mais de uma etapa da educação básica, simultaneamente.

Com relação aos dados educacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, dos Anos iniciais e finais, do ensino fundamental da Rede pública, a tabela 32, a seguir, demonstra as metas projetadas e as alcançadas de 2007 a 2019.

Tabela 32 – Parauapebas: IDEB da rede municipal de ensino, de 2007 a 2019

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
4ª série / 5º ano	Metas Projetadas						
	3.5	3.9	4.3	4.6	4.8	5.1	5.4
	Ideb Observado						
	3.7	4.7	4.9	5.0	5.6	5.7	5.6
8ª série / 9º ano	Metas Projetadas						
	3.5	3.8	4.2	4.6	4.9	5.1	5.4
	Ideb Observado						
	3.4	4.1	4.4	4.2	4.6	4.6	4.5

Fonte: MEC - INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ainda que o IDEB não seja considerado instrumento, suficiente, para mensurar a qualidade da educação, por diversos pesquisadores seus dados permitem diagnosticar parcial e,

quantitativamente, o estado da educação, na rede municipal de ensino de Parauapebas. Dessa forma, é possível observar que, esse ente federado vem atingindo as metas estabelecidas, visto que referentes aos anos iniciais do ensino fundamental em todos os anos as metas foram alcançadas e em relação aos anos finais apenas nos de 2017 e 2019, as metas não foram alcançadas. Estes resultados poderiam estar relacionados ao financiamento da educação? Na subseção, a seguir, será melhor detalhado o financiamento da educação, no período de 2010 a 2019.

c) **Financiamento da Educação em Parauapebas**

O dever do Município de Parauapebas para com a educação é previsto na Lei Orgânica municipal quando trata das competências municipais, onde se lê:

Art. 8º - Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

(...)

IX - manter, por cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (PARAUAPEBAS, 2009)

Portanto, o município se compromete em oferecer a Educação Infantil e o Ensino Fundamental com prioridade, mas também a Educação Especial e o ensino fundamental àqueles que não tiveram acesso na idade própria, nos seguintes artigos:

Art. 132. O Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Parágrafo único. O município buscará estabelecer convênios com o Estado e com a União para a oferta de vagas nos demais níveis de ensino, inclusive escolas técnicas, podendo também ofertá-los diretamente e com recursos próprios.

Art. 133. A educação especial será promovida pelo Município.

Art. 134. O Ensino fundamental é obrigatório, gratuito e com oferta assegurada para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (PARAUAPEBAS, 2009).

A Lei Orgânica municipal, no Art. 137, também assegura a atuação municipal na oferta “programas suplementares de material didático-escolar, alimentação, transporte e assistência à saúde” (PARAUAPEBAS, 2009).

Para garantir o direito à educação, além das garantias de atendimento ao ensino previstas na Lei orgânica municipal, há também previsão de aplicação de recursos na Lei nº 4.275, de 29 de abril de 2004, que criou o Sistema municipal de ensino. Em relação à gestão das finanças educacionais, no art. 47 dessa Lei define-se que “O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos,

compreendidos as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (PARAUPEBAS, 2004), o que se configura compatível com a legislação vigente.

Além das receitas de impostos, o município conta ainda com as receitas do salário educação e com recursos provenientes de convênios e programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Na tabela 33, é possível visualizar a desproporção percentual pertinente à relação entre a arrecadação total do município comparando-se com o PIB (B/A); a Função educação em relação à arrecadação do município (C/B); a Função educação em relação ao PIB(C/A); e o Fundeb em relação às despesas com a Função educação (D/C), de 2010 a 2019.

Tabela 33 – Parauapebas: relações entre economia municipal e o financiamento da educação, de 2010 a 2019

Ano	PIB (Mil) (A)	Arrecadação total do município (B)	%(B/A)	Função educação (C)	%(C/A)	% (C/B)	Fundeb (D)	%(D/C)
2010	26.715.727	800.392.648	2,9	221.757.953	0,8	27,7	82.535.565	37,2
2011	31.249.467	1.071.156.288	3,4	236.524.105	0,7	22	109.627.988	46,3
2012	24.908.355	1.347.903.479	5,4	322.037.081	1,1	23,8	121.228.506	37,6
2013	28.424.682	1.646.539.652	5,7	352.841.259	1,2	21,4	121.983.736	34,5
2014	20.551.981	1.385.456.082	6,7	342.596.391	1,6	24,7	140.023.891	40,8
2015	13.370.220	1.127.927.428	8,4	322.409.178	2,4	28,5	162.297.078	50,3
2016	14.129.527	1.002.149.196	7	271.094.450	1,9	27	165.126.065	60,9
2017	20.033.441	1.047.123.303	5,2	313.793.802	1,5	29,9	164.924.291	52,5
2018	16.709.247	1.207.449.822	7,2	306.656.562	1,8	25,4	166.209.257	54,2
2019	23.300.759	1.617.014.024	6,9	405.747.115	1,7	25	180.878.386	44,5

Fonte: Siope.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Na tabela 33, identifica-se que o PIB do município de Parauapebas, em 2010, foi de R\$15.947.709,00. A arrecadação do município representou R\$477.787.083,00 ou 2,9% do PIB. Nesse mesmo ano, a Função educação representou 27,71% da arrecadação total e 0,8%, do PIB, enquanto o Fundeb respondeu por 37,2%, da Função educação. É importante destacar que, nos anos de 2015 a 2018, o Fundeb representou mais da metade dos recursos que financiaram a educação. Os gastos máximos com educação em relação à arrecadação total do município foram de 29,9%. Essa situação é, praticamente, o inverso da realidade do município de Cachoeira do Piriá.

Somando-se aos percentuais de impostos, o financiamento da educação também conta com recursos dos Programas e Projetos do FNDE, que possibilitam aplicar recursos em setores específicos da área educacional. A transferência de recursos financeiros, mediada por programas como o PDDE, possibilita a transferência de recursos para as escolas públicas por

meio dos municípios ou Entidades Executoras (EEX) ou diretamente para as escolas por meio de Conselhos escolares ou similares que se constituem como Unidades Executoras (UEXs). Esse programa materializa a política de descentralização de recursos ao permitir sua gestão diretamente pela escola (BONAMINO, 2003)

Os valores referentes aos programas de repasse automático como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) são demonstrados na tabela 34, a seguir:

Tabela 34 – Parauapebas: Receitas dos programas do FNDE, de 2010 a 2019

Ano	PROGRAMAS				
	PNATE	PDDE	PNAE	PEJA	Total
2010	491.368	9.618	3.652.602		4.153.588
2011	529.803	4.958	3.521.583		4.056.344
2012	479.419	3.181	3.726.651		4.209.251
2013	387.252	2.533	4.718.301	-	5.108.086
2014	112.937	1.704	4.595.491	-	4.710.132
2015	170.437	4.913	4.472.310	R\$ 1.043.720	5.691.381
2016	531.060	2.346	4.435.785	R\$ 550.601	5.519.792
2017	444.947	2.217	2.731.546	-	3.178.710
2018	281.774	2.946	4.230.001	-	4.514.721
2019	532.689	2.974	4.138.063	-	4.673.726

Fonte: FNDE.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Os dados da tabela 34 evidenciam que, de 2010 até 2019, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi programa com maior volume de recursos e é destinado à alimentação escolar dos estudantes. Os valores do PNAE variaram de R\$2.180.387,20 a R\$4.091.016,00. Quanto ao PDDE, os valores demonstrados se referem apenas àqueles repassados à Prefeitura para as escolas que não possuem Unidades Executoras constituídas, por isso os valores são residuais. Os valores do PNATE variaram de no mínimo R\$85.514,27 (2014) a R\$ 526.632,96 (2019). Também se verificou a ajuda financeira da União para o atendimento à Educação de Jovens e Adultos nos anos de 2015 e 2016 que juntos, somaram valores de repasses que totalizaram mais de um milhão de reais.

No decorrer do governo Lula da Silva (2002 – 2009) e Dilma Roussef (2010 – 2016) foram incrementados vários Programas de assistência voluntária decorrentes do Plano de Ações

Articuladas – PAR⁷⁷. No caso de Parauapebas, o município foi beneficiado com diversos programas como o Proinfância, Brasil Carinhoso, o Programa de construção de Quadras Esportivas, o Brasil Alfabetizado e repasses para o incremento da qualidade da educação infantil e do ensino do ensino Fundamental decorrente do PAR, conforme tabela 35, a seguir:

Tabela 35 – Parauapebas: Receitas de Programas Especiais de 2010 a 2019

Anos	PROGRAMAS						
	Proinfância	Brasil Carinhoso	Quadra Escolar	Manutenção educação infantil - novas turmas*	PAR	Brasil Alfabetizado	Total
2010	-	85.796	-	-	-	85.796	171.592
2011	1.988.461	60.872	-	-	-	60.872	2.110.205
2012	-	-	-	-	1.716.566	-	1.716.566
2013	-	-	175.201	-	-	41.033	216.234
2014	3.033.278	-	-	-	-	-	3.033.278
2015	6.039.799	-	-	-	-	-	6.039.799
2016	349.285	12.698	-	-	-	-	361.982
2017	-	8.249	-	655.180	-	-	663.429
2018	-	-	-	508.063	208.925	-	716.988
2019	316.284	4.299	-	2.016.016	-	-	2.336.599

Fonte: FNDE.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Os valores financeiros oriundos do PAR e outros Programas de assistência voluntária da União cumprem uma função importante no atendimento das prioridades educacionais para dar cumprimento às metas do Plano Nacional de Educação, que devem ser viabilizadas por todos os entes federados.

O programa Brasil Carinhoso e Proinfância transferiram recursos para o apoio e construção de creches, o que resultou no atendimento regular dessa etapa da educação infantil, a partir de 2015, em Parauapebas. O município, nessa fase inicial de atendimento, também foi contemplado com recursos federais para a manutenção da Educação Infantil.

O Programa de financiamento de quadras poliesportivas também contribuiu com mais de cem mil reais. Recursos oriundos do PAR e do Brasil Alfabetizado foram recebidos pelo município para serem aplicados em prol da infraestrutura das escolas e da alfabetização de jovens e adultos, respectivamente. A tabela 36, a seguir, sintetiza as principais receitas da educação auferidas pelo Município de Parauapebas.

⁷⁷O PAR foi criado pelo decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 e dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) em colaboração entre os entes federados, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Tabela 36 – Parauapebas: Receitas da Educação de 2010 a 2019

Ano	Impostos Próprios	FUNDEB	Salário Educação	Programas do FNDE
2010	117.340.582	82.535.565	2.274.082	4.153.588
2011	185.855.225	109.627.988	2.678.020	4.056.344
2012	266.550.454	121.228.506	3.270.888	4.209.251
2013	245.487.613	121.983.736	3.601.518	5.108.086
2014	210.564.236	140.023.891	4.607.767	4.710.132
2015	177.855.117	162.297.078	5.404.654	5.691.381
2016	140.677.157	165.126.065	4.469.475	5.519.792
2017	135.272.752	164.924.291	4.377.885	3.178.710
2018	158.866.060	166.209.257	4.577.971	4.514.721
2019	177.316.405	180.878.386	5.279.574	4.673.726

Fonte: FNDE/SIOPE

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Na tabela 36, os dados evidenciam que a contribuição dos impostos próprios do município de Parauapebas para o financiamento da educação local variou entre R\$117.340.582 e R\$266.550.454. Enquanto seu recurso do Fundeb operou com aumento, partido de R\$82.535.565, em 2010 e alcançando R\$180.878.386, em 2019. Os recursos oriundos do Salário Educação e dos programas do FNDE, embora menos expressivos, contribuem com a manutenção do ensino. Contudo, o montante de recursos enviado pelo FNDE foi superior aos recursos recebidos do Salário Educação no âmbito deste município, exceto nos anos de 2017 e 2018.

Vale ressaltar que Negri (1997, p. 10) ao analisar a despesa pública, relativa à educação, verificou que há “excessivo gasto com atividades-meio, como compras, controles, gestão administrativa e financeira, distribuição e aposentadorias que, dependendo da unidade da Federação, representam 20% a 30% dos gastos com educação”.

Há também a garantia de dispor 60%, dos montantes do Fundeb, para serem aplicados na remuneração docente. Todavia, ressalta-se que existe grande disparidade econômica entre os municípios paraenses, razão por que muitos deles ultrapassam em muito esse percentual. A seguir, verificam-se como os recursos do Fundeb vêm sendo aplicados no que tange à remuneração docente e esse pagamento em relação às despesas correntes, conforme demonstrado na tabela 37:

Tabela 37 – Parauapebas: Aplicação do Fundeb em remuneração docente e % em relação à despesa corrente de 2010 a 2019

Ano	Valor total do Fundeb (A)	Pagamento dos profissionais do magistério (B)	% (B/A)	Despesas correntes (C)	% (B/C)
2010	82.535.565	68.708.851	83,24	167.672.547	49,98
2011	109.627.988	83.997.410	76,62	192.499.848	43,64

2012	121.228.506	93.035.762	76,74	253.046.656	36,77
2013	121.983.736	122.461.239	98,61	305.099.997	40,14
2014	140.023.891	132.404.417	94,56	293.669.669	45,09
2015	162.297.078	107.154.503	66,02	288.254.375	37,17
2016	165.126.065	123.645.017	74,88	265.255.231	46,61
2017	164.924.291	106.268.841	64,43	303.223.368	35,05
2018	166.209.257	133.576.480	77,21	298.172.351	44,80
2019	180.878.386	127.745.426	70,63	358.876.067	35,60

Fonte: Siope.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o ano de 2019 e o mês de dezembro de todos os anos da série histórica.

Os dados da tabela 37 permitem visualizar que os recursos do Fundeb foram empregados com percentuais bem acima do mínimo, de 60%, destinado à remuneração docente, que é previsto nas legislações, EC nº 53/2007 e a Lei nº 11.494, de 2007. Em 2010, o município de Parauapebas destinou até 83%, dos recursos, ao pagamento dos profissionais da educação. A variação desses percentuais permaneceu sempre acima dos 70%, apresentando maior proximidade com o mínimo, de 60%, em 2017, quando foi de 64%. Em relação às despesas correntes totais do município, o pagamento de professores representou o percentual, mínimo, de 35%, em 2017 e 2018, sendo que seu percentual, máximo, foi de 46%, em 2016.

Do ponto de vista socioeconômico e educacional e do financiamento da educação, o município de Parauapebas é considerado um município que apresenta índices bastante satisfatórios. Em termos de IDHM, por exemplo, apresenta médias superiores ao Pará e em termos de Educação, superiores à média do Brasil.

A organização administrativa da educação vem sendo levada a efeito desde a década de 1980, quando se criou a Secretaria Municipal de Educação e na década de 1990 o Conselho Municipal de Educação. É um município que, embora não dependa, unicamente, do Fundeb para financiar a educação, pois conta com um dos maiores PIBs do Pará, ainda assim esse Fundo assume centralidade no financiamento da educação. No próximo item detalha-se com mais profundidade o efeito redistributivo do FUNDEB no município de Parauapebas.

d) Efeito redistributivo do Fundeb no município de Parauapebas

O Fundeb representa parte significativa do financiamento da educação do município de Parauapebas e certamente tem contribuído para os bons índices de qualidade no ensino obtidos por meio do IDEB neste município. Mas como ocorre a dinâmica de redistribuição de recursos do Fundeb em Parauapebas? Os 20% dos impostos de contribuição ao Fundeb retornam para o município ou são redistribuídos a outros municípios? Em que proporção?

Vejamos na tabela 38, a seguir, onde são apresentados os dados do Fundeb no período de 10 anos, de 2010 a 2019, com as seguintes informações: a receita destinada pelo município (A), para compor o Fundeb, referente a 20% da receita de impostos incluindo os oriundos de transferências; a receita recebida (B), correspondente aos recursos totais recebidos do Fundo, incluindo a complementação da União; o valor da diferença entre o enviado e o recebido bem como o percentual dessa diferença em relação à totalidade dos recursos recebidos do Fundo.

Tabela 38 – Parauapebas: dinâmica redistributiva do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (20%) (A)	Receita Recebida do Fundeb (B)	Diferença recebida (D)	% da Diferença (D/B)	% de participação municipal
2010	69.508.806	82.535.565	13.026.759	15,7	84,2
2011	79.897.547	109.627.988	29.730.441	27,1	72,8
2012	107.984.899	121.228.506	13.243.607	11	89
2013	134.901.150	121.983.736	-12.917.414	-10,5	110,5
2014	144.804.545	140.023.891	-4.780.654	-03	103
2015	126.952.267	162.297.078	35.344.812	22	78
2016	88.648.532	165.126.065	76.477.532	46	54
2017	73.479.221	164.924.291	91.445.070	55	45
2018	86.695.963	166.209.257	79.513.294	48	52
2019	109.056.663	180.878.386	71.821.723	40	60

Fonte: Siope. Nota***: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o mês de dezembro do ano de 2019.

Conforme os dados da tabela 38 observa-se que há uma relação de perda de recursos do município de Parauapebas nos anos de 2013 e 2014, quando os valores de contribuição ao Fundo foram maiores do que os recebidos do Fundeb. Em 2013, por exemplo, o município contribui com R\$134.901.150,00, mas recebeu de volta apenas R\$121.983.736,00, tendo redistribuído a outros municípios o valor de R\$ 12.917.414, 00 ou 11% dos recursos enviados. Nos demais anos, o município recebeu recursos a mais do que enviou para compor o Fundo.

Em 2010, por exemplo, o município enviou ao Fundo R\$ 69.508.806,00 e recebeu do Fundeb o valor de R\$82.535.565,00 obtendo uma diferença positiva de R\$13.026.759,00, equivalente a 16,06% em relação ao valor inicial enviado. Verifica-se que a maior diferença recebida aconteceu no ano de 2017 com um total de 55%. Nos demais anos o efeito redistributivo do Fundeb variou de – 11% (2014) a 48% (2018).

Quando considerada a participação percentual de Parauapebas na composição do Fundo, observa-se que o ente federado chegou a contribuir com percentuais acima dos 100%, respectivamente nos anos de 2013 com 110% e em 2014 com 103%. Dessa forma, infere-se que o município participou quase sempre com mais de 50% do montante de recursos, especialmente entre os anos de 2010 e 2015.

Quanto à origem majoritária dessa redistribuição, vejamos de onde vem esses recursos, se do âmbito do próprio estado e seus municípios ou da União. Nesse sentido, a tabela 39, a seguir, apresenta informações do Fundeb de 2010 a 2019, com as seguintes informações. (A) Dados de contribuição do município ao Fundeb; (B) total das receitas recebidas do Fundeb; (C) a diferença entre a contribuição do município ao Fundeb e o total recebido do Fundo; (D) o Resultado líquido das transferências, que representa o volume de recursos redistribuídos internamente entre o estado do Pará e seus 144 municípios, sem a complementação da União; (E) Valores de complementação da União. O objetivo é verificar a origem e a respectiva proporcionalidade dos recursos do Fundeb recebidos por Parauapebas, dos outros municípios e do estado, da União ou do próprio município.

Tabela 39 – Parauapebas: dinâmica de composição do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (20%) (A)	Receita Recebida do Fundeb (B)	Diferença recebida (C) [B-A]	Resultado líquido das Transferências do Fundeb (D)	Compl. da União (E)
2010	69.508.806	82.535.565	13.026.759	-13.256.092	26.129.617
2011	79.897.547	109.627.988	29.730.441	-20.910.903	50.035.574
2012	107.984.899	121.228.506	13.243.607	-41.497.979	54.741.584
2013	134.901.150	121.983.736	-12.917.414	-61.101.517	47.969.155
2014	144.804.545	140.023.891	-4.780.654	-59.242.502	54.162.387
2015	126.952.267	162.297.078	35.344.811	-35.886.297	70.632.372
2016	88.648.532	165.126.065	76.477.533	-2.184.973	73.937.309
2017	73.479.221	164.924.291	91.445.070	-15.838.472	74.924.671
2018	86.695.963	166.209.257	79.513.294	-5.338.895	73.868.900
2019	109.056.663	180.878.386	71.821.723	-11.122.507	82.813.383

Fonte: Siope. Nota: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o mês de dezembro do ano de 2019.

Conforme os dados da tabela 39, observa-se que o município de Parauapebas enviou ao Fundo o mínimo de R\$69.508.806,00(sessenta e nove milhões quinhentos e oito mil oitocentos e seis reais) e o máximo de R\$144.804.545,00.

De conformidade com a tabela 39, apenas nos anos de 2013 e 2014 não conseguiu resgatar de volta a totalidade de sua contribuição. Contudo, em um primeiro movimento distributivo, quando ocorre a redistribuição no âmbito do estado sem a contribuição da União, em todos os anos o município colaborou com a composição do Fundo estadual. Nessa etapa, no ano de 2010, por exemplo, o Resultado Líquido das Transferências que mensura essa redistribuição no âmbito do próprio estado, ainda ausente a Complementação da União, Parauapebas redistribuiu R\$13.256.092,00 (treze milhões duzentos e cinquenta e seis mil e noventa e dois reais) aos demais municípios paraenses.

Com a complementação da União, no valor de R\$ 26.129.617,00 o município deduz o seu saldo negativo e recebe saldo positivo R\$ 13.026.759,00 em razão da complementação da União. Entretanto, nos anos de 2013 e 2014, o município teve perdas, pois o Resultado líquido das transferências acusou déficit que a complementação da União não foi suficiente a ponto de restituir o montante inicial de contribuição do município ao Fundo.

Em 2014, por exemplo, o ente federado enviou R\$144.804.545,00(cento e quarenta e quatro milhões oitocentos e quatro mil quinhentos e quarenta e cinco reais) dos quais R\$-59.242.502 foram redistribuídos pelo efeito do Fundo e mesmo com a complementação da União, de R\$54.162.387, ainda houve um déficit de R\$ -4.780.654,00 (quatro milhões setecentos e oitenta mil seiscentos e cinquenta e quatro reais), visto que recebeu do Fundeb ao final apenas R\$140.023.891,00. No caso deste município, pode-se afirmar que ele recompõe as perdas por meio de complementação da União em uma menor proporção, visto que grande parte da complementação da União serve apenas para recompor o efeito redistributivo interno em déficit.

Observando os dados de outra perspectiva é possível verificar melhor o efeito de redistribuição promovido pela lógica do Fundeb. Assim, a tabela 40, a seguir, demonstra os percentuais de contribuição auferidos no processo de composição dos recursos do Fundeb. Inicia-se pelo percentual da receita destinada pelo município de Parauapebas, segue-se com o percentual do Resultado líquido das transferências do Fundeb, na sequência o percentual de complementação da União e posteriormente o percentual agrupado dos recursos compreendidos no âmbito do estado do Pará, ou seja, a fusão do percentual dos recursos destinados pelo município ao Fundeb e do Resultado líquido das transferências do Fundo. O objetivo é de avaliar a proporcionalidade de participação de cada ente federado (município, estado e união) na composição do Fundeb de Parauapebas.

Tabela 40 – Parauapebas: Percentuais que expressam a dinâmica de participação dos entes federados na Composição do Fundeb de 2010 a 2019

Ano	% Receita Destinada ao Fundeb pelo Município (A)	% Resultado líquido das Transferências do Fundeb (B)	% Complementação da União (D)
2010	84,2	-19	46
2011	72,8	-34	45
2012	89,0	-50	39
2013	110,5	-42	39
2014	103,0	-22	44
2015	78,0	-1	47
2016	54,0	-10	65
2017	45,0	-3	51
2018	52,0	-6	46
2019	60,0	-19	46

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOPE.

Os percentuais de composição do Fundeb mediante o efeito redistributivo desse Fundo indicam que o município de Parauapebas contribuiu expressivamente com a composição do Fundo, especialmente nos anos de 2013 e 2014, que o recurso destinado pelo município foi superior aos 100%.

Nos anos de 2010 e 2015, os quais apresentam percentuais de contribuição acima dos 70% também se destacam, além do ano de 2019 com percentual de 60%. Em 2010 e 2012, por exemplo, a complementação da União prevista para esse município contribuiu apenas com as perdas do efeito redistributivo. Nesses anos, o município contribuiu com mais do que o valor recebido, portanto, os recursos do Fundeb em sua totalidade, não fosse o efeito redistributivo, teriam a totalidade da origem nos 20% de sua contribuição ao Fundeb.

Em Parauapebas, os menores percentuais de participação estão situados nos anos de 2016 e 2017, com respectivamente 45% e 52%. O Resultado líquido das transferências foi negativo em todos os anos. Dessa forma, observa-se que o efeito redistributivo do Fundeb nesse município é sustentado, em maior escala por ele mesmo, pelo estado do Pará e seus respectivos municípios, visto que os percentuais do âmbito desse estado mantiveram-se acima dos 73% de participação na composição do Fundo, exceto entre os anos de 2015 e 2018.

Apesar das mesmas regras para o financiamento da educação, de a lógica redistributiva do Fundeb ser aplicada em um mesmo estado, não se pode esquecer que o Estado do Pará é parte de um país que apresenta realidades, extremamente desiguais, conforme ratifica Farenzena (2011):

[...] um país fortemente desigual: o Índice de Gini é 55, posicionando-o como o sétimo mais desigual do mundo, em que os 10% mais pobres ficam com 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos. Na carta magna de 1988 essas desigualdades foram reconhecidas tanto que esta norma configurou-se no sentido da proteção social redesenhando o federalismo brasileiro para o viés cooperativo, entretanto se do ponto de vista legal houve esse reconhecimento, na prática tem-se uma realidade marcada pela “interveniência” das crises econômicas e das políticas de ajuste macroeconômico dominantes no período pós-Constituinte, conjunturas e estratégias restritivas do gasto social, dada a busca permanente da estabilização fiscal (FARENZENA, 2011, p. 98).

A dependência financeira de alguns municípios é reafirmada por diversos pesquisadores, assim como a correlação entre essa temática e as medidas de ajuste fiscal adotadas, pela nova configuração do Estado (LOBO, 1988). Os casos de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas são bem emblemáticos e comportam muitas disparidades no que se refere ao financiamento da educação por meio do Fundeb.

3.3 Efeito redistributivo do Fundeb no município de Cachoeira do Piriá e no município de Parauapebas: possibilidades e limites do regime de colaboração

Os recursos públicos estão envolvidos em diversos conflitos, perpassando pelo modelo de federalismo assumido pelo Brasil, refletido na relação intergovernamental, pela relação público-privada, pelo jogo político nacional e internacional, conforme foi discutido anteriormente. Em termos normativos, um dos problemas identificados pode ser o simples fato de o preâmbulo da lei do Fundeb - Lei nº 11.494, de 2007, não delimitar o financiamento do Fundo, para educação básica de viés público, o que permite que os recursos possam ser aplicados ou compartilhados com instituições privadas. Trata-se de um conflito histórico, como registra Gohn (1994) ao explanar que, ainda durante o manifesto dos pioneiros, de 1932, havia contendas com a igreja católica e na Constituição de 1988, haja vista que a pressão do setor privado de não exclusividade das verbas públicas para instituições públicas saiu vitoriosa.

A distribuição de recursos, considerando o federalismo cooperativo, expressa enormes disparidades nas relações econômicas, dos entes federados, conforme se exemplifica, com base nos dados de arrecadação das receitas, dos municípios de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas, na tabela 41, a seguir.

Tabela 41 – Arrecadação das receitas municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas - PA, de 2010 a 2019 (UNIDADE: R\$ 1,00)

Ano	CACHOEIRA DO PIRIA	PARAUAPEBAS
2010	183.130,90	116.513.310,38
2011	160.714,24	176.358.498,81
2012	395.760,20	294.867.150,23
2013	1.164.765,46	392.023.492,57
2014	1.956.329,86	405.218.371,39
2015	3.146.427,53	323.450.306,46
2016	2.138.682,15	239.595.482,21
2017	1.735.720,01	305.429.486,34
2018	2.435.518,87	478.230.384,79
2019	2.375.220,52	341.252.379,37

Fonte: Receita Federal vinculada ao Ministério da economia. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy_of_arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipio/arrecadacao-por-municipios. Acesso em: 04 dez. 2020.

Conforme os dados da tabela 41, o município de Cachoeira do Piriá apresentou baixa arrecadação, se comparado ao município de Parauapebas. Enquanto o primeiro operou com recursos inferiores a 3 milhões, ao longo do período compreendido entre 2010 e 2019, neste mesmo espaço de tempo, o segundo município apresentou arrecadação, sempre superior a 100 milhões. Essa evidente diferença repercute na capacidade de financiamento da educação

e possibilita identificar a necessidade das políticas de Fundos, para tentar equalizar tais condições econômicas, no que tange a oferta de educação.

Vale lembrar que as relações, entre os entes federados, nem sempre são harmônicas, mesmo quando previstas em lei, visto que, no período de vigência do Fundef, o governo federal não cumpriu, efetivamente, sua função de equalizar recursos entre os Estados, no que diz respeito ao gasto, por aluno (PINTO, 2002). O que poderia ter favorecido unidades federativas, com baixa arrecadação, como o município de Cachoeira do Piriá.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, discrimina em seu artigo 3º quais são as fontes, de recurso do Fundeb. Essas fontes são constituídas por uma reserva de 20%, das receitas, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de forma que advém dos seguintes tributos:

- I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos[...];
 - II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação[...];
 - III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores[...];
 - IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência[...];
 - V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios[...];
 - VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE [...];
 - VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM [...];
 - VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal[...];
 - IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.
- § 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios[...];
- § 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União [...]. (BRASIL, 2007).

A composição do Fundo conta ainda com a complementação financeira da União aos entes federados, que não alcançarem o valor aluno anual. O estado do Pará, historicamente, tem recebido a complementação federal, conforme será visto por meio dos municípios, em análise.

O argumento de Nardi (2006), ao apontar que para efetivar o regime de colaboração é preciso ter em consideração as relações assimétricas existentes entre entes federados, entre seus sistemas de ensino, que vistos por um ângulo mais amplo, de seu desenvolvimento, estão permeados de desigualdades institucionais e materiais, as quais se constituíram, em seu

processo de formação, e são traços de sua herança política. Embora se tenha como característica, a autonomia não subordinada ao aparelho estatal, essas desigualdades econômicas podem ser verificadas, por exemplo, na capacidade de arrecadação de recursos, dos entes federados.

Há enormes disparidades econômicas entre os entes da federação brasileira. Na tabela 42 estão expostos os dados sobre arrecadação dos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2019.

Tabela 42 – Cachoeira do Piriá e Parauapebas: diferenças percentuais, de 2010 a 2019

UF	Cachoeira do Piriá			Parauapebas:		
ANO	Arrecadação total do município	Impostos próprios	Percentual de recursos próprios	Arrecadação total do município	Impostos próprios	% recursos próprios
2010	-	-	-	800.392.648	117.340.582	14,66
2011	-	-	-	1.071.156.288	185.855.225	17,35
2012	43.771.219	670.309	1,53	1.347.903.479	266.550.454	19,78
2013	44.264.965	391.900	0,89	1.646.539.652	245.487.613	14,91
2014	51.023.523	622.326	1,22	1.385.456.082	210.564.236	15,20
2015	52.712.875	283.755	0,54	1.127.927.428	177.855.117	15,77
2016	57.573.581	313.731	0,54	1.002.149.196	140.677.157	14,04
2017	54.154.754	1.213.341	2,24	1.047.123.303	135.272.752	12,92
2018	64.836.379	1.805.688	2,78	1.207.449.822	158.866.060	13,16
2019	57.884.951	1.691.313	2,92	1.617.014.024	177.316.405	10,97

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOPE.

Nota*: valores atualizados com base no IPCA, tendo como referência o mês de dezembro do ano de 2019.

Traçando um paralelo com o financiamento da educação básica, do município de Cachoeira do Piriá, em relação ao município de Parauapebas é possível constatar, por meio dos dados da tabela 42, que em termos percentuais, pouca capacidade de investimento, especialmente em educação, desse ente federado se considerado seus impostos próprios. Por outro lado, a receita do município de Parauapebas apresenta-se bem elevada o que possibilita, considerando novamente a educação, que ele possa praticar um investimento muito superior ao município anterior.

Assim, o município de Cachoeira do Piriá, como verificado anteriormente, consegue manter o investimento em educação em razão do efeito redistributivo do Fundeb, que realiza a equalização de recursos, mesmo que alinhado ao pensamento neoliberal de racionalização de recursos. Vale lembrar que o município, ente com menor capacidade financeira, vem assumindo um movimento crescente de mais responsabilidade com relação ao direito à Educação, num contexto de desigualdades orçamentárias (GUTIERRES; ROLIM, 2016).

Esse aspecto negativo é um processo que advém da relação entre a política de Fundos e o federalismo, visto que, foi a partir do reconhecimento do município, como ente federado, pela Constituição, de 1988 e da alteração provocada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 e legislação complementar, que foi provocada a regulamentação da redefinição das competências dos municípios, no que tange à oferta do ensino elementar, para a população brasileira (ARAÚJO, 2013). No entanto, não houve mudança constitucional no que se refere ao papel redistributivo dos municípios, os quais passaram, obrigatoriamente, a exercer esta função.

Para solucionar as diversas problemáticas que existem na realidade brasileira, não basta tomar, como receituário, os pressupostos de um consenso internacional, que não contempla as desigualdades internas, não representa os interesses da soberania brasileira (BATISTA, 1994), especialmente, no que tange ao financiamento da educação,

Precisamos, enfim, de um consenso "made in Brazil" e, para produzi-lo, de uma grande aliança. Não apenas, como no passado, entre o governo e os empresários, e sim uma nova aliança - que também inclua partidos políticos, intelectuais, trabalhadores. Um entendimento capaz de permitir a emergência, no Brasil, senão de um projeto nacional com metas precisas em cada setor, pelo menos de um "consenso nacional" com uma visão comum e abrangente dos grandes problemas brasileiros, institucionais, econômicos e sociais (BATISTA, 1994, p. 34).

Em princípio, a partir da norma legal do Fundeb, do estudo de Cruz (2011) e dos dados dessa pesquisa, é possível identificar, pelo menos, três indicadores de distribuição, que dão materialidade ao efeito redistributivo, são eles: o número de matrículas; diferenciadores de valores por público atendido nas etapas e modalidades da educação básica (fatores de ponderação); a complementação da União, para antes que não alcancarem o valor aluno anual.

Neste particular, os limites do efeito redistributivo do Fundeb estão: na capacidade de arrecadação dos municípios; na quantidade de entes federados, que participam da redistribuição do Fundeb, com complementação da União e na quantidade de matrículas dos entes federados, que determinará o volume de recursos a ser recebido. Para tanto, as possibilidades desse efeito são: a eminente interação entre entes federados; compartilhamento de competências e de responsabilidades, no que tange à educação, especialmente a educação básica pública; permite a partilha de recursos entre os entes federados. Tanto em limites quanto em possibilidades, o efeito redistributivo do Fundeb é condicionado pela estrutura social vigente, ou seja, o modo de produção capitalista.

É evidente que “Esses fundos configuram um importante meio de descentralização da educação no Brasil, pois, por meio de redistribuição de competências e orçamentos aos

estados e municípios, a União passa a ter uma ação supletiva para com a educação básica” (OLIVEIRA, 2009, p. 52). De fato,

O regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas foi considerado como meio indispensável à constituição de fato de um sistema único que possa focalizar o atendimento aos mais necessitados, funcionando de maneira integrada e articulada. O regime de colaboração entre municípios, estados e União, cuja base está no mecanismo de financiamento adotado a partir do Fundef e mantido pelo atual Fundeb, permite a repartição de obrigações e responsabilidades no cumprimento de um dever legal do Estado para com a população (OLIVEIRA, 2009, p. 52).

Ainda assim, ao mesmo tempo em que o Efeito Redistributivo do Fundeb contribui para o financiamento da educação básica dos entes federados, com menor receita de impostos em proporção ao número de alunos, também fomenta a redução de investimento, em políticas sociais, considerando também que essa situação possibilita a desresponsabilização da União. Conforme bem destacou Oliveira (2004), a redução do investimento nesse tipo de política é uma das orientações e princípios do neoliberalismo empregado ao Estado e suas articulações econômicas, culturais e educacionais.

Nesse contexto, o Estado capitalista democrático é, quase sempre, submisso aos interesses hegemônicos, ainda que existam conflitos de interesses em sua estrutura (POULANTZAS, 1982). Desse modo, o efeito redistributivo do Fundeb, em sua função de equalização das desigualdades intraestaduais, assim como, as políticas implementadas no âmbito desse sistema social, é resultado das contradições presentes em sua estrutura. O Fundeb expressa os preceitos das políticas sociais ou ainda políticas públicas, visto que

[...] a política social e os direitos que ela materializa são mediações importantes na totalidade concreta – a sociedade burguesa – desde quando os trabalhadores emergem na cena pública, pautando suas condições de vida e trabalho como “questão social”, a qual resulta da lei geral da acumulação. São produto histórico-social da luta de classes, e como tal se reconfiguram, acompanhando os movimentos do trabalho do capital e seus impactos sobre o Estado, como um componente central na garantia das condições gerais de produção e reprodução social (BEHRING, 2016, p. 18).

A respeito da equidade empregada nas políticas públicas, especialmente na política de Fundos, como política de correção de desigualdades educacionais, é válido ressaltar que a lógica liberal perpassa esse suposto princípio democrático, visto que ainda que sua finalidade seja reduzir ou corrigir as desigualdades, o Estado deve promover essa ação, sem maiores custos ou ainda

sem realizar qualquer ruptura com princípios liberais clássicos, como a garantia de propriedade. A equidade, nessa perspectiva, contribuiria para a reprodução ampliada da nova ordem do capitalismo, uma vez que o conceito se pauta em uma concepção de justiça cujo princípio se refere ao acesso aos “mínimos sociais”, a fim de garantir a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho nas novas condições de flexibilização, precarização e desregulamentação (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011, p. 794).

Seria impressionante se não fosse proposital que tanto o Fundef quanto o Fundeb, tenham mobilizado recursos dos Estados e dos municípios sem que houvesse aumento real das receitas destinadas, constitucionalmente, à educação pública. Assim, embora o efeito redistributivo, aparente, ameniza as desigualdades, na verdade, em certo grau, ele apenas mantém o *status quo* da economia do sistema capitalista. De forma que o excedente da produção possa ser destinado, como apresentado anteriormente, ao pagamento da dívida externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como perspectiva analisar o efeito redistributivo do Fundeb e suas possibilidades e limites na implementação do regime de colaboração, nos municípios paraenses de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas. Foram desenvolvidos os seguintes **objetivos específicos**: analisar a política de financiamento da educação no contexto do capitalismo; analisar a política de Fundos e seu desenho redistributivo, no contexto do federalismo cooperativo brasileiro e analisar o efeito redistributivo do Fundeb, nos municípios paraenses de Parauapebas e Cachoeira do Piriá.

Para possibilitar as análises foi utilizado o método materialismo histórico-dialético, suas categorias analíticas (totalidade, mediação e contradição entre outras) e conceitos marxistas, os quais envolveram a análise na dimensão do pretérito, do presente e suas possíveis consequências para o futuro. Esses elementos auxiliaram na compreensão da constituição das políticas públicas educacionais, no contexto do federalismo e do regime de colaboração. Assim, compreendeu-se que ação governamental dos anos 1990, materializada no Fundeb, na sua redistribuição financeira não foi desencadeada somente pelas necessidades daquela época, mas atenderam a interesses ambíguos tanto da classe proletária quanto da classe burguesa, seja em âmbito nacional e/ou internacional.

Para atingir essas conclusões, considerou-se o movimento dialético da realidade, de suas contradições, interações e, nesse sentido, o MHD permitiu a construção de algumas ponderações sobre o objeto desta pesquisa, as quais estão baseadas na materialidade dos acontecimentos reconstituídos ao longo do texto.

Se os recursos destinados à educação fossem suficientes, não teríamos, no Brasil, elevado número de analfabetos, conforme os dados trabalhados no ANEXO B, isto é, embora seja um direito consagrado pela Carta Magna deste país, seus cidadãos não estão sendo, plenamente, assistidos. Dessa forma, as políticas descentralizantes têm seu aspecto negativo, provocam maior responsabilidade dos municípios, em detrimento de outros níveis de governo.

Verifica-se que, diante da relação impressa entre estado e municípios analisamos que, considerando o Pacto Federativo e o Regime de Colaboração, há certo equilíbrio de participação, no que tange à redistribuição dos recursos, via Fundeb. Entretanto, a União, ente com maior volume de arrecadação, apresenta menor investimento, que o estado do Pará, no período analisado. Tal consideração ratifica o estudo de outros pesquisadores, em relação a esta temática.

No que tange às políticas neoliberais desenvolvidas no território brasileiro, em especial as relacionadas à educação, suas influências também causam o afastamento da União quanto a sua responsabilidade financeira junto aos demais entes. Todavia, é somente com sua participação, na complementação, que se garante o alcance do valor aluno anual.

O Estado Neoliberal provoca o desinvestimento na educação, por meio de suas políticas descentralizantes e de controle de gastos, a exemplo do ajuste fiscal viabilizado pela EC nº 95. Pauta-se na lógica de mercado e, concomitantemente, impõem ao setor público a constante “eficiência”, a meritocracia, a competitividade entre sujeitos e instituições, indo de encontro aos valores sustentados numa sociedade democrática, que busca a igualdade de direitos e condições educacionais entre seus habitantes, ainda que seja uma igualdade relativa, independentemente de sua condição social.

O advento do Fundeb, como ratificado ao longo do texto, não ensejou novos recursos à educação, mas ampliou o atendimento desta política educacional para toda educação básica, provocou maior responsabilização dos estados e de seus municípios como se pode constatar nesta pesquisa e promoveu a equalização dos recursos, mediante o efeito redistributivo, aliando à complementação do governo federal. E embora a complementação da União seja expressiva, no âmbito do estado do Pará, não podemos afirmar a eficácia desta política em sentido amplo, pois os dados aqui apresentados demonstraram as grandes disparidades existente entre a capacidade financeira dos municípios, no que tange recursos enviados e recebidos; a desproporção tanto da quantidade de alunos atendidos, nas diferentes redes de ensino quanto do valor bruto recebido, por meio da complementação da União.

À luz das influências e das relações internacionais, o Fundeb cumpre sua função de política descentralizante, bem como garante o mínimo de escolaridade ou de formação para a futura força de trabalho a ser explorada pelo atual modo de produção implementado. Contudo, existem forças concorrentes e contraditórias. No texto do Fundeb, o processo de construção dessa política também pode representar, em parte, as lutas constantes que estão presentes, seja por meio da ação de setores organizados da sociedade, das instituições públicas e privadas, ou mesmo da ação de agentes externos, como os organismos internacionais. Todos em busca de consolidar seus interesses.

Com relação à educação básica pública, ofertada pela rede de ensino de estados e municípios, o governo tem praticado ações contrárias, em certa medida, aos seus objetivos educacionais. Como podemos afirmar, a partir deste estudo, o Fundeb e, por conseguinte, seu efeito redistributivo resultam dos conflituosos interesses entre os níveis de governos e com a

sociedade e suas representações sociais (movimentos sociais, Ong's, entidade de classes, sindicatos, associações entre outros). Se por um lado, identifica-se elementos da gestão democrática, pela existência dos conselhos do Fundeb, os quais, nem sempre, podem agir livremente, pois encontram restrições em suas atuações, diante dos governos locais, por outro lado, essa política atende, ainda que parcialmente, a dimensão neoliberal, acabando por limitar a ação do Estado.

Ainda que a construção das políticas educacionais, como Fundeb, LDB, PSPN, PNE's, PEE's entre outros, aconteçam em meio às contradições de ordem econômica, ideológica e cultural e apresentem objetivos aparentes e essenciais, somente quando os cidadãos forem realmente educados, numa perspectiva crítica, ativa e plural, que poderão representar-se ou se fazerem representar por meio de consciências reais e não com as atuais pseudoconsciências (re)produzidas pelo sistema, diante de suas necessidades. Por identificar essa lógica, esta pesquisa teve também compromisso de desvelar as máscaras do financiamento da educação, destacando o Fundeb e suas múltiplas relações, no contexto local e nacional e internacional.

As políticas públicas, em especial, as políticas públicas educacionais, nesta inserida o financiamento da educação e o efeito redistributivo do Fundeb, resultaram de embates tensos, que envolveram e envolvem as forças de produção, as relações de produção da sociedade capitalista. Dessa forma, embora essas políticas estejam, aparentemente, mais alinhadas aos ideais democráticos da CF, de 1988, ressalvadas sua polivalência, ambiguidades e contradições, elas encontram-se em constante embate com os interesses do mercado, principalmente, os interesses hegemônicos, como manter o *status quo*.

Diante desta conjuntura, que envolve aspectos da política, da economia da administração e das ideologias e, considerando a crise estrutural do sistema capitalista desencadeada, em 1970, houve a necessidade de explorar os meios de produção e as forças de produção presentes no campo educacional, pois tratava-se, de certa forma, de uma das áreas ainda não exploradas, em todos os seus recursos, o que vem sendo transformado, no Brasil, com mais intensidade, a partir da década de 1990, com a implantação do neoliberalismo.

Dessa forma, o Estado e o federalismo brasileiro estão impregnados por esta “nova” dinâmica do Capital, que conduz a sua autotransformação e intensificação de suas atividades para com a demandas mercadológicas da sociedade. Contudo, essas modificações não acontecem mediante uma postura passiva das classes sociais. Assim, pode-se verificar que as

políticas educacionais de redistribuição de recursos, considerando o poder tributário dos entes federados acontecem, de forma heterônoma e até desigual, nas diversas regiões brasileiras, conforme pode ser constatado nesta pesquisa.

As políticas públicas educacionais, o financiamento da educação básica (em especial o Fundeb), o federalismo e o regime de colaboração apresentam singularidades quanto ao seu funcionamento, conteúdo e forma, com tais aspectos imbricados por forças contrárias, mas que agem ou se encontram em movimento concomitante. Assim, a amostra do processo histórico, de cada um desses elementos, aponta para conformações mistas no interior das realidades brasileiras.

O Fundeb, enquanto política de redistribuição, não foi modificado em sua forma nos últimos anos, contudo seu movimento, sua redistribuição de recursos, no âmbito dos municípios, do estado do Pará, apresenta algumas variações quantitativas em virtude, justamente, da oscilação do número de matrículas, de cada rede de ensino, o qual é o referencial, principal, para que sua dinâmica se realize. Embora os recursos recebidos pelos municípios (da região) representem quantidade, normalmente, superior a 50% a mais, após a ação da redistribuição, esse incremento financeiro, nem sempre representa elevação da qualidade da educação, como pode-se visualizar pelo Ideb dos entes federados desta pesquisa, ressalvadas as críticas a esse instrumento de medida.

Em sentido amplo, o efeito redistributivo do Fundeb pode ser compreendido como uma forma de equalizar as diferenças econômicas entre os entes federados, assim visa, entre outros objetivos, a redistribuição de recursos entre os membros federados de um mesmo estado, atuando pela suposta função de diminuir as desigualdades regionais e promover o regime de colaboração. Entretanto, como foi comprovado, o funcionamento do Fundo atua efetivamente como mecanismo de racionalização de recursos intraestadual. O mecanismo de funcionamento do Fundo considera a demanda de alunos para a redistribuição de recursos, contudo, no âmbito de estados e municípios, ele encontra seu limite na capacidade financeira dos entes federados

O limite de financiamento do Fundeb, tanto no nível estadual quanto municipal, relaciona-se à capacidade de arrecadação de impostos destes entes federados e não somente de sua base de cálculo, ou seja, do número de matrículas das redes de ensino, havendo, quando necessário, a complementação da União.

A pesquisa também demonstrou que a redistribuição dos recursos do Fundeb, no âmbito dos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas, pertencente ao Estado do Pará,

é regida pelo princípio da equidade, havendo maior concentração de recursos no governo federal, o qual somente usa a complementação, para possibilitar a equidade de recursos, entre os estados e seus municípios, promovendo a racionalização dos recursos, entre os entes federados e abstendo-se de real investimento, na educação básica.

O Fundeb resultou do intuito, não somente, de garantir o direito à educação, mas também teve por finalidade a garantia da manutenção de formação da força de trabalho do modo de produção, visto que, embora considerado insuficiente seu mecanismo de redistribuição de recursos, acaba por mascarar a necessidade de ampliar o volume de recurso. Dessa forma, a promoção do “equilíbrio” financeiro, entre entes federados, foi tratada de modo individual, deixando à margem o pacto federativo, em sua totalidade. Situação que advém, em parte, das políticas de centralização e descentralização, que promovem o que poderia ser chamado federalismo centrífugo desagregador, em analogias às forças centrífugas desagregadoras.

Se o direito à educação é garantido e negado ao mesmo tempo, mediante o Fundeb, não se pode esquecer que ele representou a continuidade, das desigualdades de arrecadação e de distribuição, dos recursos presentes na CF, de 1988, quando considerado o federalismo cooperativo impresso nesta legislação.

Há urgência em sair de interpretações baseadas apenas na empiria, pois em pesquisa científica busca-se a fundamentação racional e lógica dos dados e informações. A fim de que estes sejam uma base sólida e confiável de conhecimento, embora tais conhecimentos, no campo das ciências humanas e/ou sociais, sejam suscetíveis a variações nos espaços-tempos.

As relações entre a forma de organização adotada no Brasil, o federalismo, o regime de colaboração e as políticas públicas educacionais foram elencadas, considerando a década de 1990, embora tenhamos feito uso do contexto histórico precedente e da Constituição Federal de 1988. Essa utilização foi necessária para demonstrar, com mais nitidez, que o projeto de sociedade, em curso, no Brasil buscou alinhar-se com o cenário internacional. Tal proposição se comprova mediante as interferências aceitas e/ou impostas ao Brasil, a exemplo das orientações dos organismos internacionais, nas reformas promovidas, nos últimos anos, por diferentes governos.

Denota-se também a riqueza desta temática de estudo, que permite a análise sobre múltiplas perspectivas (fiscal, pedagógica, gerencial, democrática, financeira, ideológica etc.), que se relacionam com as políticas públicas educacionais e com o regime de colaboração. Verificou-se ao longo do texto, que há discordâncias e incompatibilidades entre

estas perspectivas, visto que, por exemplo, as políticas neoliberais privilegiam as noções de mercado, instigando a competitividade, o empreendedorismo, o individualismo, e certa singularidade educacional, embora, sob o discurso da “liberdade” e da livre iniciativa, continuem a necessitar da estrutura política e financeira do Estado, para dar prosseguimento ao seu projeto de sociedade desigual.

A Constituição Federal, de 1988, marcadamente, assume ideais democráticos de participação, de colaboração federativa, de autonomia relativa, de pluralidade educacional. Assim, controvérsias que não são aparentes, mas que precisam ser discutidas e esclarecidas com a população, dando-lhe opção de escolha, opção esta que acaba por ser negada às novas gerações.

Embora tenha sido realizada uma divisão didática da descentralização fiscal e da descentralização política, pode-se concluir que ambas comprometem a autoridade/autonomia dos governos subnacionais, os quais ficam sujeitos à dinâmica de interesses, ou mesmo, às intemperes de cada governo e suas discordâncias com as gestões anteriores.

Quanto ao regime de colaboração, pode-se compreender que não há uma lei específica que lhe dê operacionalização. Contudo, podemos concluir que ele pode tornar-se elemento de fomento à democratização, à cooperação e à participação entre governos. Até o momento, a sua implementação tem ocorrido com certa imposição ou em alguns casos, com certa informalidade, tornando-se um tema problemático a ser mais bem aprofundado. Enquanto política pública, ele poderia ter de contribuir melhor com a dinâmica social, se contasse com novos recursos e sua operacionalização fosse mais abrangente, no que se refere à redistribuição interestadual e não apenas intraestadual.

Difícilmente, o Fundo poderia possibilitar mais equilíbrio de recursos, no âmbito do federalismo, ou seja, entre seus entes. Pois, como se comprovou, mediante as tabelas de composição de recursos dos municípios de Cachoeira do Piriá e de Parauapebas, o resultado líquido das transferências do Fundeb, somente, é positivo para o primeiro município, enquanto, para o segundo, representou perda de recursos, o que somente não se consolida no montante final, em razão da complementação da União.

A ampliação da escolaridade, da população brasileira, foi edificada nos últimos anos, no nível básico via políticas de Fundos, possibilitada, com mais ênfase no Fundeb, por sua dinâmica de redistribuição de recursos, entre entes federados, de um mesmo estado. Esse movimento ajuda a concretizar ou dar materialidade ao direito à educação preconizado na C.F, de 1988. Contudo, diante das últimas transformações político-legislativas implementada

no país, desde a década de 1990, verifica-se, por parte dos governos, o incentivo crescente sobre a educação básica, fundamentada na visão de educação empresarial, alinhado aos ideais liberalizantes, implementados no mercado.

Esse contexto implica, fortemente, nas relações federativas, pois condiciona-se o norteamento das políticas educacionais de maneira ambígua, ora de viés democrático emancipatório, ora voltado à formação de trabalhadores. Esses que são pouco incentivados a conhecer suas opções políticas, econômicas e ideológicas, as quais podem ajudar a construir uma nação consciente de suas escolhas a curto, médio e longo prazo. Dessa forma, sabendo orientar suas escolhas, a sociedade brasileira poderá alcançar melhor estabilidade nos planos sociais e, em especial, no desenvolvimento de suas políticas educacionais integradas, porém, respeitando a diversidade, que compõe seu território.

Este trabalho, embora não provoque mudanças imediatas na realidade, pode contribuir para a sua transformação, na medida em que elucida os caminhos e descaminhos, que impedem ações mais incisivas e mais céleres quanto ao desenvolvimento e implementação das políticas educacionais brasileiras.

Ressalta-se que a pesquisa, o pesquisador e seu objeto de estudo são mais que uma forma de demonstrar soluções às problemáticas em pauta, visto que, estão limitados pelos condicionantes imediatos, podendo tão somente tecer análises, que poderão ou não ser colocadas em prática, pois como foi apresentado no decorrer da pesquisa, existem forças, em disputa, que, nem sempre, caminham no sentido do progresso.

Embora a história tenha sua linearidade de acontecimentos, estes, em si, não representam somente avanços para humanidade, pois eles podem se converter em retrocessos, os quais, normalmente, têm contribuído para manutenção da hegemonia, de classes mais política-economicamente favorecidas.

O efeito redistributivo do Fundeb, nos municípios de Cachoeira do Piriá e Parauapebas, ainda que apresente uma semântica de compartilhamento de recursos públicos, configurou-se, na verdade, como política e ação de racionalização dos gastos públicos em educação pública.

Essa pesquisa embora permita analisar o efeito redistributivo do Fundeb não esgota outras questões pertinentes ao objeto de pesquisa, os quais se relacionam com o direito à educação, ampliação do número de matrículas, a qualidade da educação, as especificidades de cada ente federado quanto ao financiamento da educação. Ainda nessa seara, a aprovação do novo Fundeb, pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 poderá trazer outras

dinâmicas ao financiamento da educação e no efeito redistributivo, demonstrando se, portanto, há necessidade de novas pesquisas sobre a realidade brasileira multidiversificada, no que se refere aos aspectos educacionais, geográficos ou territoriais, políticos, econômicos, culturais e sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A DINÂMICA FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. 300 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL**. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova [online]. 1994, n.33, pp.165-183. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>. Acesso em: 15 jan. 2020.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A FEDERAÇÃO NO BRASIL: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros(Org.) **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.

AFFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.

AGOSTINHO, Thiago Lira Alves. **O problema da dominação na filosofia da práxis de Antônio Gramsci**. (Dissertação) João Pessoa, 2017, 147 f. disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11866/1/Arquivototal.pdf>. Acesso em

AGUIAR, S. C. **Análise das Restrições Orçamentárias Decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 nos Gastos com Educação**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza/CE, ago. 2019.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. 1995.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. *Autonomia Literária*, 2017. 320 p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(2): 17-26, 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. IMPLICAÇÕES DA NOVA LÓGICA DE AÇÃO DO ESTADO PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71.

BALL, Stephen J.. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, jul/dez. 2001.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Capacidade de Gestão: Coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil**, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/BAPI>. Acesso em 21 nov 2021.

BARCELOS, M.; MACHADO BARCELOS, M.; RAQUELI PEDERSEN, J. MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 11, n. 1, 14 fev. 2020.

BASSI, Marcos; FERMINO, Phelipe P. Política de fundos e educação básica em Santa Catarina. **POIÉSIS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação (Unisul)**, v. 6, p. 345-358, 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O CONSENSO DE WASHINGTON: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: https://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso em 18 dez. 2020.

BECKER, BERTHA K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?. **Parcerias Estratégicas** - Número 12 - setembro 2001. Disponível em: https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%C3%8DTICA2019/Geopolitica%20da%20Amazonia/Amaz%C3%B4nia_Pol%C3%ADtica%20de%20ocupacao%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 22 mai. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil**. *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/421y2S7XN6T30Z93f973.pdf>. Acesso em 05 out. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. cap. 1, p. 31-70.

BEZERRA, Sérgio Luiz de Argolo. **Eficiência na aplicação dos recursos do Fundeb: Uma investigação apoiada na Análise Envoltória de Dados (DEA)**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015, 195f.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. trad. Carmen C, Varriale et al; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.).

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **revista brasileira de história da educação** n° 5 jan./jun. 2003. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/167323/O_publico_e_o_privado_na_educacao_brasileira.pdf. Acesso em 22 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso: em 22 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso: em 22 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 22 mar. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no **D.O.U** 250, 26 dez. 1996c.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. 2007. 2007b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 22 mar. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 20 jun 2021.

BRASIL. **Manual de Orientação do Fundef**. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5b1%5d.pdf>. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos**. 5.ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.

BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade. **As Desigualdades na Escolarização no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/0906_Desigualdades_na_Escolarizacao_no_Brasil_Relatorio_Observacao_03.pdf. Acesso em: 14 mai 2021.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O IMPACTO NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. In: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil** / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011, 227 p.

BUKHARIN N. Capítulo VIII - As Classes e a Luta de Classes. IN: **A Teoria do Materialismo Histórico Manual Popular de Sociologia Marxista**. 1921. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/bukharin/1921/teoria/cap10.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CACHOEIRA DO PIRIÁ. **LEI MUNICIPAL Nº 013/2013, DE 26 DE AGOSTO DE 2013** Institui o Plano Plurianual para o período 2014-2017(PPA 2014/2017). Disponível em <https://cachoeiradopiria.pa.gov.br/lei-municipal-no-013-2013-de-26-de-agosto-de-2013-ppa-2014-2017>. Acesso em 28 abr. 2021.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**. Nº 16, julho-dezembro de 2014, p. 75–91. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf. Acesso em 08 mai. 2021.

CARONE, Edgard. Coronelismo. Definição Histórica e Bibliografia. **Revista de Administração de Empresas**. jul./set. 1971, p. 85-92. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000300008. Acesso em: 08 set. 2020.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. In: **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22 mai. 2021.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique da. **Educação Básica no estado da Bahia**: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito do conselho estadual do Fundeb. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) Universidade do Estado da Bahia, Salvador 08/11/2013 207 f.

CONTE, Nelson Carlos. **FUNDEF e FUNDEB**: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

CORAGGIO, José Luís. Proposta do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? (Tradução de Mônica Corullón). In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Idéia de Interesse no Brasil do Século XIX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 941 a 981.

COUTINHO, Carlos Nelson. A HEGEMONIA DA PEQUENA POLÍTICA. In: **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira/ Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek, (orgs.). - São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, Henrique Guimaraes. **O Fundeb e a Democratização da Gestão Municipal da Educação**: um estudo em municípios nordestinos. Tese (Doutorado em Educação) Instituição de Ensino: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 11 mai. 2015, 252 f.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/51383/31837>. Acesso em 19 set 2021.

CRUZ, Rosana Evangelista da. FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: A POLÍTICA DO FNDE EM DEBATE. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.) **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. – Brasília: Ipea, 2011.227 p.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da Educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. São Paulo: USP, 2009. 434f. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. ESTADO E POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EM EDUCAÇÃO. **Educ. Soc., Campinas**, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

CURY, Carlos Roberto Jamil, 1945. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. - São Paulo, Collez. 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Trad.: Celso Mauro Paciornik, São Paulo, Edusp, 2005.

DAVIES, Nicholas. Desafios do financiamento em planos de educação. In: CRUZ, Rosana Evangelista da. SILVA, Samara de Oliveira. **Gestão da política nacional de educação**: desafios contemporâneos para garantia do direito à educação. Teresina: EDUFPI, 2017a.

DAVIES, Nicholas. **O financiamento público às instituições privadas de ensino**. 2017b. Disponível em: <http://revistaagendasocial.com.br/index.php/agendasocial/article/viewFile/240/156>. Acesso em: 14 mai 2021.

DAVIES, Nicholas. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?** Revista Educação On-line PUC-Rio nº 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20042/20042.PDF>. Acesso em: 09 out 2021.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **A harmonização dos IVAS do Brasil**. Palestra realizada no Colloque International organizado pela FONDAFIP em Paris. Julho de 2008. Texto traduzido para o Português. Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/12/A-harmonizacao-do-Ivas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, vol. 34, núm. 124, jul -set, 2013, pp. 761-785.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOWBOR, Ladislau, 1941. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320 p.

DUARTE, C. da S. O Conceito de Equidade. **Revista Do Serviço Público**, 107(3), 31-46. <https://doi.org/10.21874/rsp.v0i3.2427>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2427>. Acesso em 28 abr. 2021.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. São Paulo, n° 17, 1993, p. 14-29. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/1938>. Acesso em 08 set. 2020.

FARIAS, Laurimar de Matos. **Plano de Ações Articuladas: o regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de PósGraduação em Educação, Belém, 2017.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n° 79, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FfrdCtqfp/?format=pdf&lang=pt>

FIGUEIREDO, Adma Haman. Formação territorial. In: FIGUEIREDO, Adma Hamam de, (organizadora). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-Mt: lemas e dilemas na atuação**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Cuiabá, 2016, 180 f.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da Relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio C.; NEVES, Lúcia M. W. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006, p. 241-288 f.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Natureza e especificidade da crise: o esgotamento do Estado de Bem-Estar e do modelo fordista de acumulação e regulação social**. In: Educação e a crise do capitalismo real. 6. ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). **Estatísticas Municipais Paraenses: Parauapebas**. / Diretoria de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação. – Belém, 2016. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1050.pdf?id=1605739792>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GARMENDIA, Ernesto Soto Reyes. Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. **Política y Cultura**, primavera 2006, núm. 25, pp. 27-45.

GEMAQUE, Rosana. A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO FUNDEB E SUA RELAÇÃO COM OS ESTUDOS SOBRE OS IMPACTOS DO FUNDEF NA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**. Vol. 1, Nº 1 (março de 2007) pp. 21-39.

GLOBO, O. **DINHEIRO DO FUNDEF É O MAIOR ALVO DE DESVIOS**. Autor: Demétrio Weber. O País, 2006, p. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/400920/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1994 (Questões da nossa época, v.5).

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. REVISTA DO TCU, set/ dez 2007. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em 19 set 2021.

GOMES, José Mauro. **A Definição do Gasto Público**: aspectos institucionais e a disputa política. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 1XXp. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas).

GRAMSCI, Antonio, 1891-1937 **Cadernos do cárcere**. Volume 3; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira.- 3ª ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, c1984. 444 p. (Coleção perspectivas do homem. Série Política; v. 35) 1991.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. ROLIM, Rosana Maria Gemaque. O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração? **RBPAE** - v. 32, n. 1, p. 151 - 169 jan./abr. 2016. <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em: em: 04 dez. 2020.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A municipalização do ensino no município de Altamira/Pa e suas implicações para a democratização educacional**. [Tese]. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010.

KHAIR, A. **Sugestões para justiça tributária**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 7 ago. 2010.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo, Brasiliense, 2008 (coleção primeiros passos; 23).

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LAKATOS, Eva Maria. Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2001.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: IMPASSES DA DESCENTRALIZAÇÃO PÓS-1988**. Salvador, v.18 - n.56, p. 99-117 - Janeiro/Março – 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Democracia e federalismo: Uma intrincada relação**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 44 n. 175 jul./set. 2007, p 299- 307.

LOBO, Thereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Rev. Adm. públ.**, Rio de Janeiro, 22(1): 14-24, jan./mar. 1988.

LOMBARDI, José Claudinei. Educação e Nacional-Desenvolvimentismo: articulações e confrontos entre concepções e pedagogias antagônicas (1946-1964). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 67, p.23-38, mar2016–ISSN: 1676-2584. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8645955/13282>. Acesso em: 28 nov. 2020.

LOWY, Michael. **Método dialético e teoria política**. Tradução de Reginaldo Di Pietro, 2ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN, Renato Obikawa. **Política e Política Social**. Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 3, n. 1, p.61-68, jul./dez. 2000.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A Proposta de FUNDEB do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política** [manuscrito]. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007, Porto Alegre, RS.

MALTEZ, José Adelino. **Gerontocracia**. 2009. Disponível em: <http://maltez.info/respublica/topicos/aaetrage/gerontocracia.htm>. Acesso em 20 abr 2021.

MANDEL, Ernest. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Edições Antídoto, 1977. pp. 9-46. HTML: Fernando A. S. Araújo. Direitos de Reprodução: © Edições Antídoto. Gentilmente cedidos pela Associação Política Socialista Revolucionária. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/mandel/ano/mes/teoria.htm>. Acesso em 20 abr 2020.

MARTINS, Lígia Márcia. As aparências enganam: divergências entre o Materialismo Histórico Dialético e as Abordagens Qualitativas de pesquisa. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), 29ª. Reunião Anual**, CAXAMBU/MG, no período de 15 a 18 de outubro de 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. RBPAAE – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. **O Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre Entes Federados**. Tese (Doutorado). Brasília, 2009, 338 f.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Tradução e introdução de Florestam Fernandes. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008, 288 p.

MARX, Karl, 1818-1883. **A miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Neto. São Paulo: Global, 1985.

MASSON, Gisele; MAINARDES, Jefferson. A ideologia da sociedade do conhecimento e suas implicações para a educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.11, n.2, pp.70-85, Jul/Dez 2011.

MASSON, Gisele. Materialismo Histórico e Dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 2, n. 2, p. 105- 114, jul.-dez. 2007.

MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., and SEGATA, J., eds. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil**: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, 221 p. Informação para ação na Covid-19 series. ISBN: 978-65-5708-032-0. <https://doi.org/10.7476/9786557080320>.

MELLO, Edirauld de. **Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau**. Em Aberto, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989.

MELO, Danila Vieira de. Qualidade da educação e o IDEB: O OLHAR DA EQUIPE GESTORA NO MUNICÍPIO DE OLINDA. **V EPEPE - Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco**. Eixo Temático 8- Políticas e Gestão Educacional, 2016. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/index.php/ultimas-noticias/113-epepe/v-epepe/351-comunicacoes-orais-politicas-e-gestao-educacional>. Acesso em 28 mai. 2021.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os Entes Federados no Financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da Política de Fundos (Fundef/Fundeb)**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2012, 189 f.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **A Montanha que Devemos Conquistar**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015a.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **A crise estrutural do capital**. Revista Outubro, 4ª ed. 2015b. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-02.pdf>. Acesso em 09 out 2021.

MONLEVADE, João Antônio. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa. et al.. **Para onde vai o dinheiro: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. Organizadores: PINTO, José Marcelino; SOUZA, Maria Aparecida de. São Paulo, Xamã, 2014. 11-20 p.

MONLEVADE, João Antônio. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.2, n.4, 2012.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo - De onde vem, para onde vai?** Editora Senac, SP, 2001.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362014000400010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 24/01/2020.

NARDI, Elton Luiz. Sistema municipal de ensino e o regime de colaboração entre estados e municípios: para onde vamos?. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. (Org.) Werle, Flávia Obino Corrêa. Ijuí: Ed. Unijui, 2006, 57-81p.

NEGRI, Barjas. **O financiamento público da Educação Básica no Brasil: 1988-2012**. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, 2014 Disponível em <https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Financiamento-p%3%bablico.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **POLÍTICA EDUCACIONAL E REGULAÇÃO NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: ARGENTINA, BRASIL E CHILE**. Linhas Críticas, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2004.

OLIVEIRA, Edmilson Jovino de. **O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração**: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte. 2014. 187f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

OLIVEIRA, F. (1995). “A Crise da Federação: da oligarquia à globalização”. In: Affonso, R.B.A. & Silva, P.L.B. (orgs). **A Federação em Perspectiva**. São Paulo:Fundap;

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, dezembro de 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira de. Prefácio. In: CRUZ, Rosana Evangelista da. SILVA, Samara de Oliveira (Org.). **Gestão da política nacional de educação**: desafios contemporâneos para garantia do direito à educação. Teresina: EDUFPI, 2017.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – **Unesco. Educação Para Todos**: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. **Declaração Mundial sobre Educação Para Todos** (Conferência de Jomtien). Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais. Acesso em: 10 maio de 2004.

PARAUAPEBAS. **LEI Nº 4.554, DE 24 DE MARÇO DE 2014**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Aplicação de Parauapebas para o quadriênio 2014 – 2017. Disponível em <http://www.governotransparente.com.br/transparencia/4507490/leismunicipais/resultado?tipo=-1&titulo=&inicio=&fim=&ementa=plano&clean=false>. Acesso em 04 jun 2021.

PARAUAPEBAS. **Lei municipal nº 4.7329, de 22 de dezembro de 2017**. dispõe sobre o Plano Plurianual de aplicação de Parauapebas, para o quadriênio 2018 – 2021. <http://www.governotransparente.com.br/transparencia/4507490/leismunicipais/resultado?tipo=-1&titulo=&inicio=&fim=&ementa=plano&clean=false>. Acesso em

PARAUAPEBAS. **LEI Nº 4.275, DE 29 DE ABRIL DE 2004**. DISPÕE SOBRE O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E EXPEDE OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/2004/428/4275/lei-ordinaria-n-4275-2004-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-ensino-e-expede-outras-providencias>. Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **LEI Nº 4.227, DE 07 DE JANEIRO DE 2002**. Extingue a Fundação de Educação de Parauapebas e expede outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/2002/423/4227/lei-ordinaria-n-4227-2002-extingue-a-fundacao-de-educacao-de-parauapebas-e-expede-outras-providencias>. Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **LEI Nº 15/89, DE 14 DE JUNHO DE 1989**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Para, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/1989/2/15/lei-ordinaria-n-15-1989-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-parauapebas-estado-do-para-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **LEI Nº 2.810, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1997**. DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (extingue a secretaria de Educação). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/1997/281/2810/lei-ordinaria-n-2810-1997-dispoe-sobre-alteracoes-na-estrutura-administrativa-da-prefeitura-do-municipio-de-parauapebas-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **Lei Ordinária 2805/1997**. CRIA A FUNDAÇÃO DE EDUCAÇÃO DE PARAUAPEBAS, APROVA O SEU ESTATUTO CONSTITUTIVO E ESTABELECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/1997/281/2805/lei-ordinaria-n-2805-1997-cria-a-fundacao-de-educacao-de-parauapebas-aprova-o-seu-estatuto-constitutivo-e-estabelece-outras-providencias> Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **Lei Ordinária 2801/1997**. CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO - P.M.E, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/1997/281/2801/lei-ordinaria-n-2801-1997-cria-o-fundo-municipal-de-edificacao-pme-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10 dez 2021.

PARAUAPEBAS. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Parauapebas**. Disponível em: <https://www.parauapebas.pa.gov.br/images/2018/PMSB-DE-PARAUAPEBAS---TOMO-1---CARACTERIZAO.pdf>. acesso em 04 jun 2021.

PAULANI, Leda. A **hegemonia neoliberal**. 2011. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261233410.LivroCAIXA_C_0_35.pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

PERONI, Vera; CAETANO, Maria Raquel; LIMA, Paula de. Reformas educacionais de hoje: As implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal. Privatização Do Público Versus Democratização da Gestão da Educação. IN: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil** / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011. 227 p.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3hCRykScyQK57qF4NtpkPQk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 mai. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Thereza. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: COSTA, Marcio da. Et al. **O público e o privado na educação: interfaces entre o Estado e sociedade** ADRIÃO, Thereza. PERONI, Vera (org.) – São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS ANOS 90. **23ª Reunião Anual da ANPEd**, 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/trabtit1.htm#gt5>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo, ed. Xamã, 2003.

PICANÇO, Bruno Cordovil. **A regulação do Estado na Educação Básica por meio da Política de Fundos (Fundef e Fundeb)**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará- Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2012, 173 f.

PIMENTA, Margareth de C. Afeche; PIMENTA, Luís Fugazzola. Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. **EURE** (Santiago) vol.37, nº112, Santiago set. 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. In: MARIANO, Alessandro; CÁSSIO, Fernando; HADDAD, Fernando. (ORG) **Educação contra Barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: 30 ANOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º. 145, p.846-869, out.- dez., 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A POLÍTICA RECENTE DE FUNDOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS EFEITOS NO PACTO FEDERATIVO. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em:

PINTO, José Marcelino de Rezende. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BALANÇO DO GOVERNO FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2020.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valladão de (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

POULANTZAS, Nicos. O problema do Estado capitalista. In: BLACKBURN, Robin (org.), **Ideologia na ciência social**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

QUINTILIANO, L. D. **Autonomia federativa**: delimitação no Direito Constitucional brasileiro. 321 f. Tese (Doutoramento) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, 2012.

RAMOS, Marise Nogueira. O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC. In: COSTA, Marcio da. Et al. **O público e o privado na educação**: interfaces entre o Estado e sociedade ADRIÃO, Thereza. PERONI, Vera (org). – São Paulo: Xamã, 2005.

RIZZOTTO, M.L.F.; BORTOLOTO, C. **The concept of equity for designing social policies**: political and ideological assumptions of the development proposal of CEPAL. *Interface - Comunic., Saude, Educ.*, v.15, n.38, p.793-803, jul./set. 2011.

RODDEN, Jonathan. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **24**, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov., 2001.

SADECK, F. Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 255-286.

Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3svc2/pdf/santos-9788575415962-07.pdf>. Acesso em 28 mai. 2021.

SANDRONI, Paulo. **NOVÍSSIMO DICIONÁRIO DE ECONOMIA**. Editora Best Seller, São Paulo, SP, 1999.

SANTOS, E. **Vila Arraias: Espaço de Sobrevivência, Morte e Núcleo de Organização na Luta Pela Terra na PA-150 (1970-1985)**. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia). Belém: UFPA, 2007. 166f.

SANTOS, Raimundo Nonato do Espírito dos. **Investigação do passivo ambiental em Cachoeira do Piriá, NE do Pará: base para a gestão ambiental em áreas garimpadas na Amazônia**. Tese (Doutoramento) - USP, São Paulo, 2004.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **FUNDEF: UMA REVOLUÇÃO SILENCIOSA**. 2000, p. 1-23. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/REVOLUCAO.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SILVA, Gene Maria Vieira Lyra. **Controlabilidade social – O financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2013, 220 f.

SILVA, João Marcio Palheta da. **PODER, GOVERNO E TERRITÓRIO EM CARAJÁS**. Tese (doutorado). – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia UNESP, Presidente Prudente, 2004.

SILVA, Maria Abádia da. O CONSENSO DE WASHINGTON E A PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3251/2937>. Acesso em: 18 dez. 2020.

SILVA, Renato Rodrigues da. Estamentos, classes ou breves notas sobre o que dizer sobre o início da Idade Média. **6º Colóquio internacional Marx e Engels GT 3 - Marxismo e ciências humanas**. 2009. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/trabalhos/estamentos-classes-ou-breves-notas-sobre-o-que-dizer.pdf. Acesso em 28 mai. 2021.

SMITH, Adam. **A RIQUEZA DAS NAÇÕES**. Título original: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Edited by Edwin Cannan. Dois volumes em um. Chicago, The University of Chicago Press, 1776. (Editora Nova Cultural Ltda. 1996).

SOUSA NETO, Marcelo de. O FUNDEF e o financiamento da educação: desvendando trilhas. Teresina, PI: **EDUESPI**, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36970/eduespi/2019017>. Acesso em 04 jun 2021.

SOUZA, André Santos de. **Dinâmica socioeconômica e trabalho na Amazônia: Análise do Município de Parauapebas a partir da migração de trabalhadores maranhenses da mineração**. Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia (PDTSA), da Universidade Federal do Sul e Sudeste

do Pará (Unifesspa), Campus Marabá, 2014. Disponível em:
<https://pdtsa.unifesspa.edu.br/images/Andrefinal.pdf>. Acesso em 28 mai. 2021.

SOUZA, C.B.G. & PEREIRA, T.C.B. A urbanização no entorno dos Grandes Projetos da Amazônia: As áreas de risco em Parauapebas (PA). **IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS**. Brasília – Distrito Federal, 04, 05 e 06 de Junho de 2008. Disponível em:
<https://www.yumpu.com/pt/document/view/12606959/a-urbanizacao-no-entorno-dos-grandes-projetos-da-anppas>. Acesso em 28 mai. 2021.

SOUZA, Paulo Felipe Silva de. TRINDADE, José Raimundo Barreto. ANÁLISE FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARAENSES: uma abordagem a partir das transferências verticais conforme Região de Integração do estado do Pará em período recente. **Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia – CADERNOS CEPEC** V. 4 N.12 Dezembro de 2015.

STEIN, E. 1999. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. **Journal of Applied Economics**, v. 2, n. 2, p. 357-391, Nov.

TANNO, Claudio Riyudi. **EC n.º 95/2016 – teto de gastos públicos**: questões essenciais para o desenvolvimento da educação. Estudo Técnico n.º 1/2017. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, DF, p. 02-16, jan. 2017. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastospublicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>. Acesso em 21 mai. 2021.

THÉRY, Neli Aparecida de Mello; THÉRY, Hervé. Carajás-Parauapebas: conflitos entre modelos de desenvolvimento na Amazônia Oriental. **Revista PRAIAVERMELHA** / Rio de Janeiro / v. 19 nº 2 / p. 73-88 / Jul-Dez 2009.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. (Tradução de Mônica Corullón). In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

UNESCO. **Marco da educação 2030**: Declaração de Incheon. Incheon, Coréia do Sul: UNESCO, 2015.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. (Org.) Werle, Flávia Obino Corrêa. Ijuí: Ed. Unijui, 2006, 320 p.

APÊNDICE A – Documentos legislativos sobre Política de Fundos

Legislação	Ementa
E.C nº 14, de 12 de setembro de 1996 ^a	Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Lei nº 9.424, de 24 de dezembro junho de 1996	Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [FUNDEF], na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
E.C nº 53, de 20 de dezembro de 2006	Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no D.O.U. de 20 de dezembro de 2006.
Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Fonte: Site do governo federal (<http://www.planalto.gov.br>).

**APÊNDICE B – Capes: dissertações sobre o Fundeb e o Regime de Colaboração de
2007* a 2019**

Ano	Nº de Dissertações	Localização
2007	5	Rio de Janeiro (1), Porto Alegre (1), Distrito Federal (2), João Pessoa (1)
2008	-	-
2009	2	Bahia (1), Campo Grande (1)
2010	7	Belém-Pa (1), Belo Horizonte (1), Viçosa (1), Brasília (1), Recife (1), Bahia (1), Campinas (1)
2011	10	Fortaleza (1), Goiânia (1), Brasília (2), Rio de Janeiro (1), Teresina (2), Santa Catarina (2), Salvador (1)
2012	8	Porto Velho (1), Belém (3), Salvador (1), Lages (1), Rio De Janeiro (2)
2013	6	Frederico Westphalen (1), Belém (1), Rio de Janeiro (1), São Paulo (1), Toledo – PR (1), Niterói (1).
2014	6	Natal (1), Palmas (1), Viçosa (1), Joao Pessoa (1), Campinas (1), São Luiz (1)
2015	7	Passo Fundo (1), Marília (1), Catalão (1), Rio de Janeiro (1), Cuiabá (1), Goiânia (1), Belo Horizonte (1)
2016	6	Cuiabá (1), São Paulo (1), Montes Claros (1), Recife (1), Campo Grande (1), Curitiba (1)
2017	6	São Carlos (1), salvador (1), São Mateus (1), Uberlândia (1), Rio Branco (1), Belo Horizonte (1)
2018	2	Manaus (1), Curitiba (1)
2019	1	São Paulo (1)
Total		66

Fonte: Capes <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

Nota*: o banco de dados da Capes disponibiliza as pesquisas virtualmente somente em 2013.

APÊNDICE C – Capes: teses sobre o Fundeb e o Regime de Colaboração de 2007 a 2019

Ano	Nº de Teses	Localização
2007	0	
2008	1	Piracicaba (1)
2009	2	Brasília (1), Fortaleza (1)
2010	1	João Pessoa (1)
2011	2	Niterói (1), São Paulo (1)
2012	1	Porto Alegre (1)
2013	3	Salvador (1), Campinas (1), Campo Grande (1)
2014	6	Natal (2), São Paulo (1), Curitiba (1), Campo Grande (1), Rio de Janeiro (1)
2015	3	Rio de Janeiro (1), Recife (1), João Pessoa (1)
2016	2	Curitiba (2)
2017	2	Natal (1), Santa Cruz do Sul (1)
2018	0	-
2019	0	-
Total	23	

Fonte: Capes. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

APÊNDICE D – PPGED: dissertações sobre o financiamento da educação produzidas de 2007 a 2019

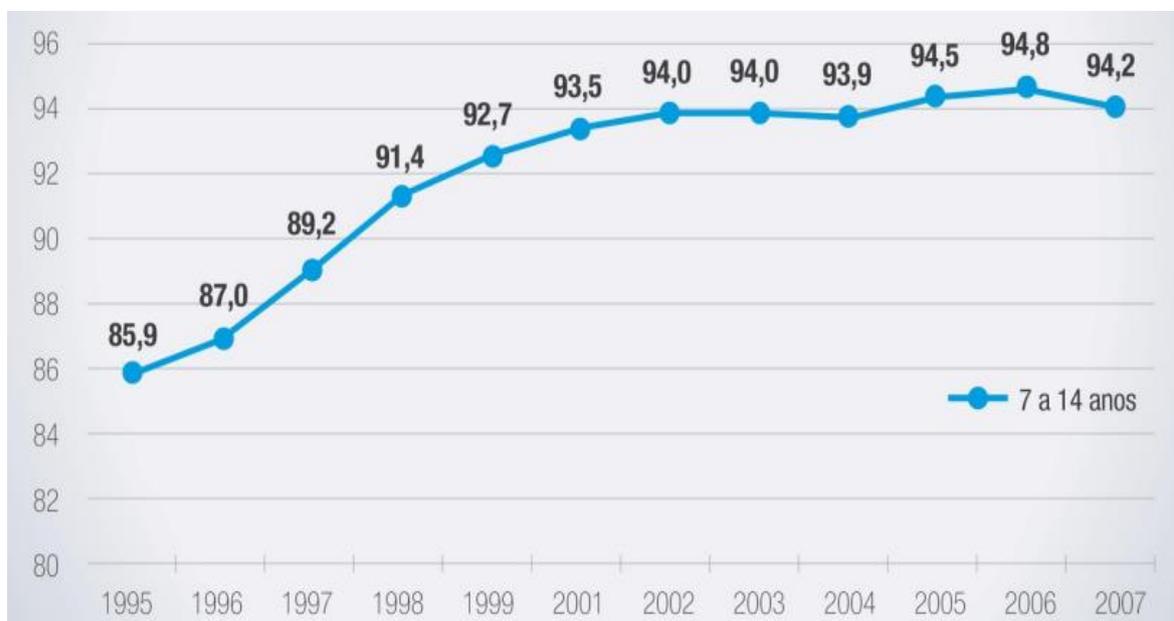
Ano	Título	Autor
2012	A regulação do Estado na Educação Básica por meio da Política de Fundos (Fundef e Fundeb)	Bruno Cordovil Picanço
	A relação entre os entes federados no financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da Política de Fundos (Fundef e Fundeb)*	Danielle Cristina de Brito Mendes
	Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb no município de Capitão Poço/PA	João Ribeiro dos Santos Filho
2013	Os impactos do Fundeb na valorização do Magistério no município de Magalhães Barata-PA	Dina Carla da Costa Bandeira
Total	4**	

Fonte: PPGED

Nota*: Esse título embora apresente a Política de Fundos como contexto destaca a relação dos entes federados e o financiamento da educação que se relacionam diretamente com o objeto de estudo aqui analisado.

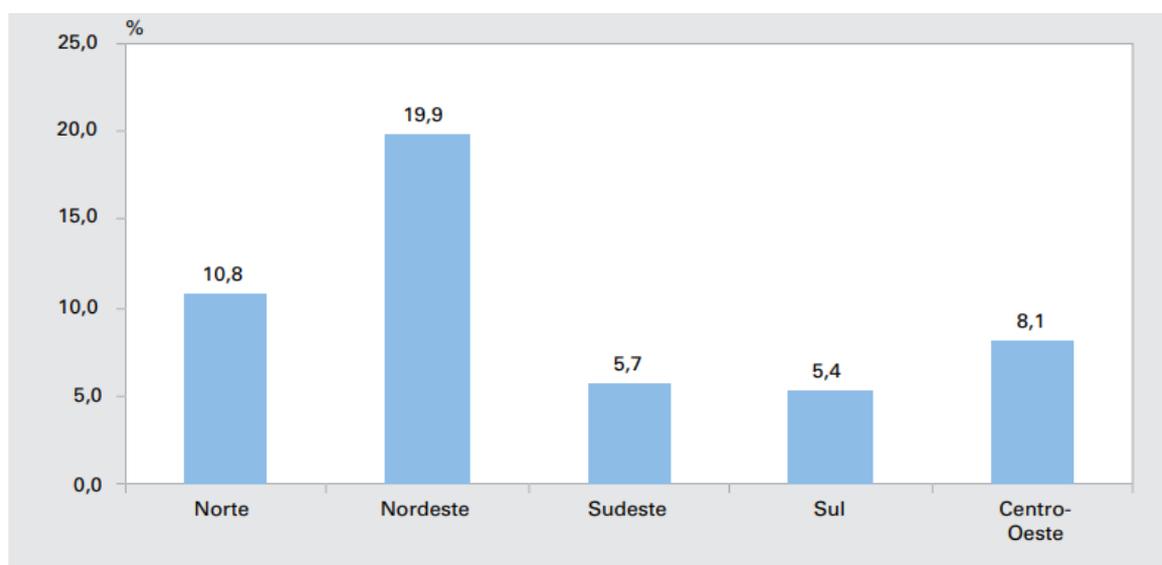
Nota**: cinco produções do PPGED contêm no título a palavra Fundeb, entretanto usado, somente, como contexto.

**ANEXO A – Ensino Fundamental – Taxa de matrícula líquida no Ensino Fundamental
(em %) – Brasil: 1995-2007**



Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Todos Pela Educação apud Negri (2014).

ANEXO B – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 2007



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.