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

MARIA ELCINEIDE DE ALBUQUERQUE MARIALVA

CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DE GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE E AS DEMANDAS PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM QUALIDADE

BELÉM/PA
2021

MARIA ELCINEIDE DE ALBUQUERQUE MARIALVA

CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DE GOVERNOS ESTADUIS E MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE E AS DEMANDAS PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM QUALIDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas Educacionais

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

BELÉM/PA
2021

D278c de Albuquerque Marialva, Maria Elcineide.
CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DE GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE E AS DEMANDAS PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM QUALIDADE / Maria Elcineide de Albuquerque Marialva. — 2021.
168 f. : il. color.

Orientador(a): Profª. Dra. Rosana Maria Gemaque Rolim
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2021.

1. Atendimento, Educação Básica, Capacidade de Financiamento. I. Título.

CDD 379.1120981

MARIA ELCINEIDE DE ALBUQUERQUE MARIALVA

CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DE GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE E AS DEMANDAS PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM QUALIDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Banca Examinadora em: 30/08/2021

Conceito: Aprovada

Profª. Drª. Rosana Maria Gemaque Rolim
Orientadora
Universidade Federal do Pará

Profª. Drª. Dalva Valente Guimarães Gutierres
Examinadora Interna
Universidade Federal do Pará

Profº Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage
Examinador Interno
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Ariel Feldman
Examinador Interno
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
Examinador Externo
Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto

Prof. Drª. Silvia Cristina Conde Nogueira
Examinadora Externo
Universidade Federal do Amazonas

DEDICATÓRIA

Ao Járlesson Júnior, meu filho querido, razão da minha existência.

AGRADECIMENTOS

A produção da tese em algumas etapas se torna um ato solitário, no entanto, o processo de construção sempre é coletivo porque envolve a colaboração de vários sujeitos. Por esse motivo manifesto meus agradecimentos:

Ao Prof. Drº Járlesson Gama Amazonas que diversas vezes me incentivou a continuar no campo acadêmico e pelas contribuições valiosas no momento de incertezas de construção do texto.

A Profª Drª Rosana Maria Gemaque Rolim por ter me desafiado a aprimorar o conhecimento sobre o financiamento da educação e pela paciência na orientação.

Aos Professores Drº José Marcelino de Rezende Pinto, Drº Ariel Feldman, Drª Silva Cristina Conde Nogueira e Drº Dalva Valente Guimarães Gutierres pelas valiosas contribuições no momento de qualificação do texto parcial da tese, apontando as fragilidades e indicando outras possibilidades de elaboração do conhecimento.

Aos professores Drº Gilberto Rocha e Drº Jovenildo Rodrigues (do programa de pós-graduação em geografia) pelos esclarecimentos importantíssimos que me fizeram entender a dinâmica do território amazônico.

Ao professor Drº Rodrigo Dolandeli (do programa de Ciência Política) pela enorme colaboração com as discussões que envolvem as instituições políticas, inclusive o federalismo brasileiro.

Aos professores do PPGED, área de políticas públicas educacionais, pelas preciosas discussões sobre as teorias da educação, políticas públicas e tantos outros temas, contribuindo para aprimorar as minhas elaborações teóricas.

Aos colegas da turma de Doutorado 2017, em especial, Danielle Mendes, Elen Carvalho, Raimundo Sousa e Albert Cordeiro, pelo companheirismo, pelas trocas de conhecimentos sobre as teorias educacionais e discussões calorosas no início do curso que nos fortaleceu nesse percurso de tantas incertezas.

Aos colegas de grupo de estudo e pesquisa (GEFIN) pelos momentos de discussão sobre o financiamento de educação, nos permitindo compreender os conceitos e desvelar este tema com suas inúmeras complexidades.

A Universidade Federal Rural da Amazônia - *campus* de Tomé-Açu por me liberar de minhas atividades docente permitindo cumprir esta etapa da minha formação acadêmica.

Aos meus familiares por terem confiado em mim e sempre na torcida pelas minhas conquistas pessoais e acadêmicas.

RESUMO

Esta pesquisa analisou a capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte com vistas a atender a educação básica com padrões de qualidade ao adotar como referência os adicionais de recursos financeiros do custo-aluno-qualidade-inicial (CAQi). Os procedimentos metodológicos, pautaram-se pela coleta de dados sobre: (i) receitas e despesas da educação nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) estaduais e municipais da Região Norte disponíveis na plataforma do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE) e (ii) matrículas da educação básica nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e na plataforma do Laboratório da Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, referentes os anos de 2010 e 2017, (iii) acréscimos financeiros utilizando a metodologia do simulador de custo-aluno qualidade (SimCAQ). Os resultados confirmaram que os governos estaduais estão em melhor situação financeira que os governos municipais para atender suas redes de ensino, principalmente quando se observa os percentuais de matrículas da educação básica na rede municipal de ensino, que são superiores ao de participação na receita de impostos. As diferenças de capacidade de financiamento e de oferta educacional da educação básica geraram gastos por aluno diferenciado, reforçando as desigualdades de atendimento educacional por Estados e Municípios na Região Norte. É necessário garantir adicionais recursos para atender às demandas da educação básica com qualidade, respeitando as diversidades e peculiaridades locais e com isso reduzir as disparidades dos gastos por aluno e das condições de oferta. Conclui-se que há necessidade de aportes maiores de recursos para o financiamento da educação básica com padrão de qualidade e com acréscimos para atender as especificidades locais.

Palavras-chave: Capacidade de Financiamento. Atendimento à Educação Básica. Região Norte.

ABSTRACT

This research analyzed the financing capacity of state and municipal governments in the North Region to meet basic education with quality standards by adopting as a reference the additional financial resources of the initial cost-student-quality (CAQi). The methodological procedures guided by the collection of data on (i) education revenues and expenditures in the State and Municipal Budget Execution Summary Reports (RREO) in the Northern Region available on the Information System on Public Budgets in Education - SIOPE) and (ii) basic education enrollment in the Statistical Synopsis of Basic Education of the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP) and the Educational Data Laboratory platform of the Federal University of Paraná, for the years 2010 and 2017, (iii) financial additions using the cost-student quality simulator methodology (SimCAQ). The results confirmed that state governments are in a better financial situation than municipal governments to serve their education networks, especially when observing the percentages of basic education enrollments in the municipal education network, which are higher than the share of tax revenue. Differences in funding capacity and the educational offer of basic education generated expenses per differentiated student, reinforcing the inequalities in educational services by States and Municipalities in the North Region. It is necessary to guarantee additional resources to meet the demands of quality basic education, respecting local diversities and peculiarities and thus reducing disparities in spending per student and supply conditions. It is concluded that there is a need for greater contributions of resources to finance basic education with a standard of quality and with additions to meet local specificities.

Key-words: Financing Capacity; Assistance to Basic Education; North region.

RESUMEN

Esta investigación analizó la capacidad de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales de la Región Norte para cumplir con la educación básica con estándares de calidad adoptando como referencia los recursos financieros adicionales del costo inicial calidad estudiante (CAQi). Los procedimientos metodológicos guiados por la recolección de datos sobre (i) ingresos y gastos de educación en los Informes Resumen de Ejecución Presupuestaria (RREO) del Estado y Municipalidad de la Región Norte disponibles en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos en Educación - SIOPE) y (ii) matrícula de educación básica en la Sinopsis Estadística de Educación Básica del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) y la plataforma Laboratorio de Datos Educativos de la Universidad Federal de Paraná, para los años 2010 y 2017, (iii) adiciones financieras utilizando la metodología del simulador de costo-estudiante de calidad (SimCAQ). Los resultados confirmaron que los gobiernos estatales se encuentran en una mejor situación financiera que los gobiernos municipales para atender sus redes educativas, especialmente al observar los porcentajes de matrículas de educación básica en la red educativa municipal, que son superiores a la participación de los ingresos tributarios. Las diferencias en la capacidad de financiamiento y la oferta educativa de educación básica generaron gastos por alumno diferenciado, reforzando las desigualdades en los servicios educativos por estados y municipios de la Región Norte. Es necesario garantizar recursos adicionales para atender las demandas de una educación básica de calidad, respetando las diversidades y peculiaridades locales y reduciendo así las disparidades en el gasto por alumno y las condiciones de oferta. Se concluye que existe la necesidad de mayores aportes de recursos para financiar la educación básica con un estándar de calidad y con adiciones para atender las especificidades locales.

Palabras-clave: Capacidad de financiamiento; Asistencia a la educación básica; Región del norte.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil: Indicadores geográficos, populacionais e econômicos por regiões.	42
Tabela 2	Brasil: Indicadores sociais por regiões	47
Tabela 3	Região Norte - Indicadores geográficos, populacionais e econômicos por estados.	50
Tabela 4	Região Norte – Indicadores Socioeconômicos por unidades federativas.	59
Tabela 5	Região Norte - Matrículas da Educação Básica e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.	62
Tabela 6	Região Norte - Matrículas na Educação Infantil e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017	64
Tabela 7	Região Norte – *Déficit escolar* da população 0 a 5 anos– 2007/2015.	65
Tabela 8	Região Norte - Matrículas no Ensino Fundamental e percentuais por dependência administrativa – 2010; 2017	66
Tabela 9	Região Norte – *Déficit escolar* da população 6 a 14 anos– 2007/2015.	67
Tabela 10	Região Norte – Matrícula no Ensino Médio e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017	67
Tabela 11	Região Norte – *Déficit escolar* da população 15 a 17 anos– 2007/2015	68
Tabela 12	Região Norte – Total de Matrículas na Educação de Jovens e Adultos e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017	69
Tabela 13	Região Norte – Total das Matrículas no Educação Especial e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017	70
Tabela 14	Região Norte – Total das Matrículas Educação do Campo e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017	72
Tabela 15	Região Norte – Total da Receita de impostos, percentuais de impostos próprios e transferidos e percentual de aplicação em MDE por governos estaduais– 2010; 2017	74
Tabela 16	Dinâmica do Fundeb nos governos estaduais da Região Norte – 2010 e 2017	76
Tabela 17	Região Norte – Receita total Fundeb, percentual de distribuição entre estados e municípios - 2010; 2017	78
Tabela 18	Região Norte – Receita destinada ao Fundeb e percentuais de participação segundo origem – governos estaduais – 2010; 2017	79
Tabela 19	Região Norte - Gasto-Aluno Fundeb com e sem complementação da União nos governos estaduais – 2010; 2017	80
Tabela 20	Região Norte – Despesa Total da Educação e percentuais de despesas custeadas com recursos do Fundeb, MDE e FNDE nos governos estaduais – 2010; 2017 - (R$)	81
Tabela 21	Região Norte - Indicadores de capacidade de financiamento dos governos estaduais – em valores *per capita*– 2010; 2017	83
Tabela 22	Região Norte – Gasto por aluno da Função Educação, MDE e Local dos governos estaduais – em valores *per capita* - 2010; 2017 – (R$)	84
Tabela 23	Região Norte - Gasto-Aluno por função e subfunção da Educação dos governos estaduais – 2010; 2017 – (R$)	86

Tabela 24	Relação entre Gasto-Aluno MDE e CAQi dos governos estaduais.	87
Tabela 25	Médias de indicadores demográficos, sociais e econômicos dos municípios da Região Norte, por faixa populacional	90
Tabela 26	Médias das matrículas da Educação Básica, segundo dependência administrativa dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017	94
Tabela 27	Médias das matrículas na Educação Infantil, segundo dependência administrativa nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017	95
Tabela 28	Médias das matrículas do Ensino Fundamental, segundo dependência administrativa nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017	96
Tabela 29	Matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios da Região Norte – percentuais por dependência administrativa – 2010; 2017	98
Tabela 30	Receita Média de Impostos, segundo a participação percentual por fonte e percentual de aplicação em MDE dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017	99
Tabela 31	Receita de Impostos, segundo a participação percentual por fonte e percentual de aplicação em MDE dos municípios da Região Norte – 2010; 2017	100
Tabela 32	Médias da movimentação dos recursos do Fundeb nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010 e 2017 - (R$)	102
Tabela 33	Movimentação dos recursos do Fundeb nos municípios da Região Norte – 2010; 2017 - (R$)	104
Tabela 34	Médias do Gasto por aluno Fundeb com e sem complementação dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017- (R$)	105
Tabela 35	Gasto por aluno Fundeb com e sem complementação nos municípios da Região Norte – 2010; 2017 - (R$)	106
Tabela 36	Médias da Despesa Total da Educação e participação percentual por fonte das despesas MDE (Fundeb) e FNDE nos municípios da Região Norte – por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)	108
Tabela 37	Despesa Total da Educação e participação percentual por fonte das despesas de MDE (Fundeb) e FNDE nos municípios da Região Norte – 2010; 2017 - (R$)	109
Tabela 38	Médias dos indicadores de capacidade de financiamento dos municípios da Região Norte – em valores *per capita* – por faixa populacional - 2010; 2017 – (R$)	111
Tabela 39	Indicadores de capacidade de financiamento dos municípios da Região Norte – em valores *per capita* – 2010; 2017 – (R$)	113
Tabela 40	Médias do Gasto por aluno da Função Educação, MDE e Local dos municípios da Região Norte - por faixa populacional - 2010; 2017 – (R$)	115
Tabela 41	Gasto por aluno da Função Educação, MDE e Local dos municípios da Região Norte - 2010; 2017 – (R$)	117
Tabela 42	Médias dos Gastos por aluno da Função e subfunção da educação dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)	118

Tabela 43	Médias do Gasto - Aluno MDE e CAQi nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2017 – (R$)	119
Tabela 44	Relação entre capacidade financeira e matrículas da Educação Básica dos governos estaduais e governos municipais da Região Norte – 2010; 2017	123
Tabela 45	Relação entre a receita do Fundeb e matrículas da Educação Básica dos governos estaduais e governos municipais da Região Norte – 2010; 2017	125
Tabela 46	Região Norte: Simulação do impacto do financiamento da educação básica baseada no custo-aluno qualidade (CAQ), por municípios - 2020	130
Tabela 47	Região Norte - Estimativa de Complementação da União ao CAQi, tendo por base o Fundeb – por municípios - 2020	132
Tabela 48	Região Norte – Recursos Necessários para o financiamento do Custo-Aluno-Qualidade, por municípios -2020	133
Tabela 49	Região Norte – Comparação entre o valor do CAQ e o valor mínimo estimado para o Fundeb - Educação Infantil e Ensino Fundamental – por municípios – 2020 - (R$)	136
Tabela 50	Região Norte – Projeção da despesa necessária para o financiamento da Educação Infantil e Ensino Fundamental, por municípios – 2020 - (R$)	138
Tabela 51	Região Norte: relação entre Gasto-aluno/Educação Básica – redes estaduais e municipais (2017) e CAQi/2020 – por unidades federativas.	139
Tabela 52	Região Norte: Indicadores de suplência da União aos governos estaduais– 2010; 2017 – (R$).	142
Tabela 53	Médias de indicadores de suplência da União aos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Federalismo Fiscal	29
Quadro 2	Funções de cada ente federado e a relação com o financiamento da educação no Brasil.	38

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Brasil – Evolução da participação dos Entes Federativos na arrecadação total – 2010 a 2018.	34
Figura 2	Comparação entre PIB e PIB per capita dos estados da Região Norte	57
Figura 3	Média da taxa de atendimento dos municípios da Região Norte, por faixa populacional.	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CF – Constituição Federal

CONSED – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

DF – Distrito Federal

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento

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

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPVA – Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IRRF – Imposto sobre a Renda dos servidores estaduais e municipais

ISS – Imposto sobre Serviços

ITCDM – Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doações

ITR – Imposto Territorial Rural

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

IVS – Índice da Vulnerabilidade Social

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação

OBEDUC – Observatório da Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PQR – Padrão de Qualidade de Referência

RREO – Relatório Resumido Orçamentário da Educação

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SEPOF – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SimCAQ – Simulador Custo Aluno Qualidade

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais

VAA – Valor Aluno Ano

VAAT – Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I: A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS 24

1.1 Constituição Federal de 1988 e a divisão de responsabilidades entre os entes federados no âmbito do federalismo brasileiro. 24

1.2 Federalismo fiscal: a capacidade e esforço fiscal dos entes federados. 28

1.3 As Políticas Públicas Educacionais e as relações federativas pós-Constituição de 1988 36

CAPÍTULO II: CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAS DA REGIÃO NORTE AO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 41

2.1 Caracterização da Região Norte: as peculiaridades em destaque 42

2.2 Caracterização dos Estados da Região Norte 49

2.3 Caracterização da oferta da Educação Básica pelos estados da Região Norte. 61

2.3.1 Educação Infantil 64

2.3.2 Ensino Fundamental 65

2.3.3 Ensino Médio 67

2.3.4 Educação de Jovens e Adultos 68

2.3.5 Educação Especial 70

2.3.6 Educação do Campo 71

2.4 Financiamento da Educação Básica nos Governos Estaduais da Região Norte 73

2.5 Capacidade de Financiamento à Educação Básica por Governos Estaduais da Região Norte 82

CAPÍTULO III: CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE AO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 89

3.1 Caracterização do conjunto de municípios da Região Norte 90

3.2 Caracterização da oferta da Educação Básica pelos municípios da Região Norte 93

3.3 Financiamento da Educação Básica nos Governos Municipais da Região Norte 99

3.4 Capacidade de Financiamento à Educação Básica por Governos Municipais da Região Norte 110

CAPÍTULO IV: CUSTO - ALUNO - QUALIDADE – INICIAL COMO REFERÊNCIA À FUNÇÃO SUPLETIVA DA UNIÃO E O FATOR AMAZÔNICO PARA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REGIÃO NORTE 121

4.1 Relação entre a capacidade financeira e o atendimento às matrículas da educação básica dos governos estaduais e municipais da Região Norte 122

4.2 Valores de referências: Custo Aluno Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ) 127

4.2.1 Custo-aluno-qualidade inicial e os acréscimos aos municípios da Região Norte 129

4.2.2 Custo-aluno-qualidade inicial como referência a garantia ao padrão de qualidade do ensino nos municípios da Região Norte 134

4.3 Função Supletiva da União aos sistemas estaduais e municipais da Região Norte 141

Considerações Finais 152

Referências Bibliográficas 157

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país caracterizado por enormes disparidades econômicas, sociais e territoriais que historicamente impactam de forma diferenciada os resultados da educação básica inter-regionais, tanto em acesso quanto nas condições de oferta, sobretudo pelo fato da base do financiamento ser fiscal.

As últimas décadas apresentaram clara melhoria na distribuição de recursos destinados à educação básica, ainda é preciso avançar para incorporar os que estão fora do sistema de ensino e garantir padrões de qualidade, especialmente em territórios com grandes dificuldades financeiras e que colaboram para manutenção das assimetrias. Soma-se a isso os inúmeros desafios de parcela da população que depende e defende o projeto de educação pública a partir de um padrão de qualidade efetiva, capaz de reduzir as desigualdades educacionais, principalmente em regiões carentes como o norte do Brasil.

A Região Norte apresenta baixa densidade demográfica, distribuição desigual da população e da renda além de hábitos de consumo e cultura diversificados. As peculiaridades da região influenciam a estrutura social, étnica e cultural, modificam o ritmo de vida da população que oscila entre grandes enchentes de estação chuvosa e a vazante do verão, dificultam a logística[1] de deslocamento no próprio território em que rios[2] funcionam como estradas, conforme descreveu Loureiro (2004):

> [...] uma região com conhecidas e reconhecidas peculiaridades, no que concerne a sua natureza ímpar de verdes e águas, as longas distâncias a percorrer, às chuvas sazonais e outras mais, não tem havido, até hoje, programas federais especificamente destinadas a ela, com recursos e características que sejam próprios. E assim, em meio a uma magnifica natureza, que impõem dificuldades de igual monta, governantes e habitantes vêm abrindo caminhos, face a dificuldades e carências, para suas crianças e jovens estudarem, da forma como eles podem oferecer aos alunos e da forma como estes conseguem aproveitar as oportunidades que se lhes apresentam (LOUREIRO, 2004, p.329).

Dificuldades na circulação de pessoas e de mercadorias são recorrentes em virtude das grandes distâncias e de um sistema de transporte precário, composto por poucas rodovias que funcionam em péssimas condições e hidrovias com problemas de navegabilidade, demandando a viabilização de ações para melhorar as condições socioeconômicas, de acesso e oferta educacionais com destaque às redes municipais de ensino responsáveis pelas escolas localizadas em áreas rurais (RODRIGUES; SIMÕES; AMARAL, 2007).

---

[1] Ballou (2008) conceitua logística como a associação da administração dos fluxos de bens e serviços com a informação associada que os põe em movimento, ou seja, a missão da logística é colocar os produtos ou os serviços certos, no tempo certo, no lugar certo, na condição desejada, ao menor custo possível.

[2] Com extensão estimada de 18.000 km de rios permanentemente navegáveis.

Em 2018, na Região Norte havia 18 milhões de habitantes com cerca de 74% residentes em áreas urbanas, decorrente do processo de urbanização difusa, que conforme explica Trindade Junior (2015) representa a projeção da reprodução capitalista em nível metropolitano, regional e territorial mais amplo, "colocando-se para além das principais aglomerações urbanas mais concentradas e alcançando outros espaços até então pouco marcados pela instalação da vida urbana moderna" (TRINDADE JUNIOR, 2015, p. 95).

Apresenta uma área territorial de 3,87 milhões km^2, destacando-a como a menor densidade demográfica (4,7 hab/km^2) no cenário nacional (22,43 hab/km^2), apesar das mudanças corridas nas últimas décadas em torno da ocupação humana nesta Região, com a expansão da sua base demográfica e da sua dinâmica de urbanização, resultante do deslocamento da população atraída pela presença de grandes projetos econômicos (agropecuários, madeireiros e de extração e beneficiamento de minérios), pela difusão de programas públicos de estímulo à colonização dirigida e pela implantação de complexa infraestrutura básica (destacando-se rodovias) (SANTOS, 2017), com nítidos rebatimentos no atendimento escolar.

É constituída por múltiplos espaços povoados em decorrência da dinâmica populacional e econômica no território, garantida por meio dos projetos de colonização, medidas fiscais e creditícias. Além disso combina áreas muito extensas com populações pequenas, isolamento entre capitas e o interior dos estados, em muitos dos quais a ausência estatal é notória. Adiciona-se os espaços dispostos por áreas de várzea, áreas de preservação ambiental (APA's), áreas de risco (terrenos de altas declividades, faixas de domínio de rodovias etc.) e ainda ocupações irregulares.

A população fica exposta as precárias condições de vida como revelada pelos Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)[3] e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para os quais os estados da Região Norte apresentaram valores abaixo da média nacional. Como ressaltam Silva e Bacha (2014):

> As transformações ocorridas na Região Norte, de 1980 a 2000, não foram acompanhadas por níveis de qualidade de vida satisfatórios para a maioria de seus habitantes. Em 2000, por exemplo, o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil pertencia ao município de Jordão, no Estado do Acre. Não por acaso, esse é um dos municípios mais isolados do Brasil. O seu IDH em relação à média nacional foi de 38% e, em relação ao melhor IDH da Região Norte,2 foi de 41% em 2000 (SILVA; BACHA, 2014, p. 170).

Para Gomes e Vergolino (1997), apesar dos incentivos por meio de programas e

[3] O IVS capta a vulnerabilidade social municipal e reúne 85 indicadores em relação a infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, variando de 0, a menor e 1, a maior vulnerabilidade.

projetos, a forma e as condições de implementação ocasionaram uma série de problemas sociais, resultando num processo de desenvolvimento econômico, de povoamento e urbanização tardios. Estes fatores impactam direta e negativamente na garantia do direito a educação, principalmente quando mantêm índices elevados de analfabetismo (8,0% em 2017), de *déficit* escolar, de baixos índices de oferta além dos baixos indicadores de avaliação revelados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB)[4], implicando na qualidade da educação pública que apesar de ser um princípio garantido por lei, na prática, não é assegurado.

De modo recorrente, os gestores da Região apontam que políticas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), além da distribuição de recursos por Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Salário-Educação promovem sub financiamento da educação básica, com poucas melhorias nos indicadores e aumento dos custos potencializados pelas peculiaridades territoriais, decorrente de um **valor de referência desprovido de um padrão de qualidade.** Isto impõe um obstáculo para reversão do quadro de precariedade e na garantia do direito à educação das crianças e jovens da Região Amazônica (GEMAQUE; GUTIERRES, 2014).

Diante disso, os secretários de Educação dos estados do Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, reunidos em Manaus, no dia 31 de julho de 2015, por ocasião da Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED/Norte, acompanhados pelo Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/Norte e pelo coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, discutiram a situação educacional da Amazônia Legal brasileira. As discussões resultaram em um documento intitulado "**Carta dos Secretários Estaduais de Educação da Região Norte - Por um Sistema Nacional de Educação efetivo: com padrão mínimo de qualidade nacional, complementado pelo fator amazônico[5]".**

---

[4] Indicador do Ministério da Educação (MEC), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP), que reúne os dados do SAEB e da Prova Brasil, e as taxas de aprovação, reprovação e evasão, obtidas por meio dos dados sistematizados do Censo da Educação Básica. A combinação desses dados gera um parâmetro balizador de metas a serem atingidas, com o propósito de monitorar e avaliar o sistema educacional do país, assim como assegurar a melhoria na qualidade da educação.

[5] A ideia de Fator Amazônico conforme Campos (2013), "tem como objetivo central explicitar demandas que são próprias da Região e, ao mesmo tempo, explicitar-se enquanto uma complexidade socioeconômica e política, com singularidades que não podem mais ser desdenhadas, sob pena de que as diferenças regionais aprofundem as desigualdades históricas que penalizam esta Região, ou seja, o termo "Fator Amazônico" significa que a Amazônia é uma voz que reclama audiência, é uma paisagem que avoca luz, é um povo que advoga isonomia" (CAMPOS, 2013, p. 206, grifos no original).

Esta Carta foi dirigida à Sociedade Brasileira, ao Congresso Nacional, ao Ministro da Educação à época, Janine Ribeiro e à Presidenta da República Dilma Rousseff, sob o argumento de que a Região Norte apesar dos esforços, ainda apresenta baixos índices de IDH, elevadas taxas de analfabetismo e de abandono escolar, taxas de aprovação inferiores à média nacional que impactam negativamente na qualidade da educação. Assim sendo, reivindicaram um adicional de recursos financeiros para garantir qualidade na oferta da educação básica, considerando que as peculiaridades e entraves logísticos próprios da Região elevam os custos e com isso impõem investimentos maiores, propondo um "Fator Amazônico" para a educação.

Ainda nessa Carta são reafirmados compromissos de: 1) assegurar educação básica com qualidade; 2) reiterar a Carta de Manaus, assinada pelos governadores da Amazônia Legal, na qual pleiteiam metodologias regionalizadas para o cálculo dos recursos que incorporem os acréscimos necessários pelo mecanismo do Custo-aluno-qualidade-inicial (CAQi), conforme estabelece a Lei 13.005/2014 que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

As reivindicações e argumentos são os que seguem:

> 1. aumento do valor do Fundeb por aluno, visto que a Região Amazônica, no ano de 2014, foi a que recebeu o menor valor por meio do Fundo. Conforme registrado pela "Carta Manaus", a média nacional do valor per capita do Fundeb foi de R$ 2.821,56, enquanto o valor médio da Região Norte foi de apenas R$ 2.042,51;
> 2. financiamento diferenciado para o Transporte Escolar, sob a justificativa de que as características peculiares da região exigem investimentos mais expressivos por parte do Governo Federal de modo a assegurar o acesso e a permanência dos estudantes na Educação Básica;
> 3. financiamento diferenciado para obras que beneficiem a rede física escolar, visto que a condição geográfica da região impõe investimentos maiores, dado os desafios logísticos de transporte de equipamentos e materiais, dentre outros;
> 4. investimentos diferenciados destinados à Merenda Escolar dada as dificuldades logísticas da região;
> 5. financiamento diferenciado da Educação Escolar Indígena, haja vista que a Região Amazônica concentra o maior contingente de povos indígenas no país;
> 6. financiamento suplementar de programas que exigem a execução de transporte, contratação e remuneração de pessoal devido às peculiaridades e entraves logísticos próprios da Região (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Brasil Alfabetizado, Programa Ensino Médio Inovador, Projovem Campo e o Projovem Urbano, dentre outros)

Em termos legais, as reivindicações expostas na Carta estão amparadas pela Emenda Constitucional 14/1996, (§ 1º do art. 211CF/88) ao estabelecer que cabe a União, em matéria educacional, exercer "<u>função redistributiva e supletiva</u>, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e <u>padrão mínimo de qualidade</u> de ensino mediante assistência técnica e <u>financeira</u> aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios".

Estão também amparadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, artigo 74º, ao preceituar que:

> A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá *padrão mínimo de oportunidades educacionais* para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de *assegurar ensino de qualidade*.
> **Parágrafo Único**. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, *considerando variações regionais* no custo de insumos e diversas modalidades de ensino. (LDB 9.394/96, art. 74.º, *grifos no original*)

Destaca-se que o art. 74.º trata da ação coordenadora da União no estabelecimento de padrões de qualidade do ensino, referenciados ao "padrão mínimo de oportunidades educacionais", qualificado no "custo mínimo por aluno e, que deve ser lido em conjunto com o inciso IX do art. 4º. Este indica um caminho ao definir padrões mínimos de qualidade de ensino com a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, ou seja, a qualidade remete a insumos (PINTO, 2010). Desse modo, define-se o princípio do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) e que deveria ser garantido pela União em colaboração com estados e municípios.

Na LDB 9.394/96, o art. 75º e seus respectivos parágrafos (§ 1º, 2º, 3º, 4º) postulam a função redistributiva e supletiva da União que devem estar pautadas na garantia de um "padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental[6], baseado no cálculo do custo mínimo por aluno para assegurar ensino de qualidade".

Este custo deveria ser definido pela União ao final de cada ano, conforme descrito no texto:

> Art. 75º. A *ação supletiva e redistributiva da União e dos estados* será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as *disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.*
> §1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua ***a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal*** do respectivo estado, do Distrito Federal ou do município ***em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.***
> §2º ***A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.***
> §3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a *transferência direta de recursos* a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.
> §4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme inciso VI do artigo 10[7] e inciso V do artigo 11[8] desta Lei, em número inferior a capacidade de atendimento. (LDB 9.394/96, art. 75º,

---

[6] A Emenda 53/2006 altera o atendimento para toda Educação Básica.

[7] "Assegurar o ensino fundamental e oferecer; com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitando o disposto no art. 38 desta lei".

[8] "Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino" (TANNO, 2017)

grifos no original).

Do enunciado no art. 75º da LDB 9.394/96 e anteriormente no art. 211º da Constituição Federal (CF) de 1988, destaca-se a função redistributiva e supletiva[9] da União de modo a corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. De forma similar, essa também é uma função dos estados em relação aos seus municípios, a depender de suas condições financeiras.

Em relação à função redistributiva, Martins (2010) argumenta que corresponde a redistribuição de recursos financeiros com o propósito de promover maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais nas unidades da Federação. À vista disso, o governo federal determina que estados e municípios destinem uma parcela fixa dos seus recursos fiscais para o ensino obrigatório, sendo que a distribuição de parte desses recursos se faça por um Fundo constituído com essa finalidade.

Por esse prisma, cria-se o Fundef em 1996, cuja composição resulta de 15% das receitas de alguns impostos de estados e municípios que são distribuídos entre o governo estadual e os governos municipais de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. Em substituição a este, em 2006, o Fundeb passou a abranger a educação básica, sendo constituído por 20% dos impostos dos governos estaduais e municipais. De forma redistributiva, a União complementa o valor de referência àquelas unidades federativas que apresentam valor-aluno-ano (VAA) inferior ao mínimo definido constitucionalmente.

O artigo 75º associado aos art. 10º e 11º da LDB 9.394/96 definem a ação supletiva da União a partir da obrigatoriedade de uma **"fórmula de domínio público", que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do ente federativo**. A capacidade de atendimento deve ser fixada pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) e o custo anual do aluno, referente ao padrão mínimo de qualidade. A medida do esforço fiscal deve considerar além do esforço, o quanto deste é destinado à MDE, ou seja, esse esforço fiscal será entendido aqui como o esforço educacional que governos estaduais e municipais acrescentam ao percentual mínimo vinculado à MDE.

Entende-se, dessa forma, que o art. 75º delineia a relação entre o atendimento às matrículas da educação básica e a disponibilidade financeira advinda de receitas de impostos próprios e transferidos dos estados e municípios, a ser suprida pela União quando não houver

[9] A função supletiva, explica-se pelas ações de assistência por parte da União que pode complementar e ampliar os recursos estaduais e municipais destinados à educação básica.

capacidade e for revelado a medida do esforço fiscal, indicando que a função de suplência da União possa estar condicionada apenas a essa combinação entre matrículas e recursos disponíveis.

Na perspectiva de comprovar se a reivindicação dos secretários da educação por adicional de recursos, para atender a educação com condições de qualidade, se sustenta, adota-se como elemento a capacidade de financiamento dos estados e municípios da Região Norte ao atendimento da educação básica comparada com a referência de padrão mínimo de qualidade.

Na ausência do padrão de qualidade e com base nos preceitos legais, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação contribuiu decisivamente na definição do padrão mínimo de qualidade ao desenvolver uma metodologia de custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) para a educação básica, com vistas a alcançar o custo-aluno-qualidade (CAQ). Essa metodologia representa a construção política que inverte a lógica de financiamento da educação básica, até então pautada pela subordinação do investimento à disponibilidade orçamentária. O CAQi parte de um valor por aluno que considera às necessidades de atendimento e de funcionamento dos sistemas de ensino, representados pelos insumos necessários.

O custo aluno-qualidade inicial (CAQi)[10] é um mecanismo que traduz em valores o quanto o poder público precisaria investir por aluno/ano, por etapa e modalidade da educação básica pública para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. O CAQ compreende o esforço do país em dar um passo além do padrão mínimo de qualidade nas dimensões relativas aos insumos[11] e ao financiamento que foi incorporado ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 como estratégia da Meta 20 que visa ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto – PIB em 2019 e o equivalente a 10% do PIB até 2024.

Essa garantia de recursos que assegura o padrão mínimo de qualidade de ensino na forma do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que deveria vigorar a partir de junho de 2016, não aconteceu, dentre outros motivos, pelos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016[12] que comprometeu a efetivação de sua implementação (PINTO, 2018). O que

---

[10] "Não está em vigor por absoluta omissão do MEC em homologar uma deliberação de 2010 do CNE" (TANNO, 2017).

[11] Número médio de alunos por turma; Efetivação do piso nacional salarial do magistério; Política de carreira; Política de formação continuada; Bibliotecas e salas de leitura em todas as unidades; Laboratórios de ciências em todas as unidades; Laboratórios de informática em todas as unidades; Quadras poliesportiva cobertas em todas as unidades; Brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental; Garantia de repasse de recursos para as escolas para o desenvolvimento de seus projetos pedagógicos.

[12] Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências, o que "congela os gastos primários do governo federal por 20 anos (a contar de 2017, para a

certamente exige aprofundamento de estudos com vistas aprimorar valores-referências que considerem peculiaridades territoriais, com políticas efetivas de combate às desigualdades sociais/educacionais.

Diante da reivindicação de um adicional de financiamento da educação básica dos sistemas de ensino da Região Norte, as condições legais para a suplementação da União estabelecidas no art. 75º da LDB 9.394/96 além da proposta de CAQi aprovada no Plano Nacional de Educação, questiona-se:

- ✓ A capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte é compatível com a disponibilidade de recursos financeiros ao atendimento da educação básica? Qual o esforço fiscal desses governos com manutenção e desenvolvimento de ensino? Quais os valores gastos por aluno, com e sem os recursos redistribuídos pelo Fundeb?
- ✓ Como e em que proporção a União participa no financiamento da educação básica dos governos estaduais e municipais da Região Norte?
- ✓ Quais os acréscimos financeiros necessários aos governos estaduais e municipais para implementar o CAQi?

Dessa forma, o **objetivo geral** desta pesquisa é analisar a capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte em relação ao atendimento da educação básica, comparando-a com as estimativas dos acréscimos financeiros de custo-aluno-qualidade-inicial (CAQi), adotado como referência de padrão de qualidade.

E, os **objetivos específicos:**

Analisar a dinâmica das receitas de impostos próprios e transferidos e o atendimento às matrículas na educação básica dos sistemas estaduais e municipais, nos anos de 2010 e 2017, com o propósito de revelar a capacidade de financiamento dos estados e municípios da Região Norte.

Analisar as despesas dos sistemas estaduais e municipais de educação básica, por fonte de receitas e o gasto-aluno/ano com e sem o mecanismo de redistribuição do Fundeb, nos anos de 2010 e 2017, com a finalidade de revelar o gasto por aluno pelos estados e municípios da Região Norte.

---

educação) e provoca cortes significativos nos gastos federais com a Educação Superior, Ciência e Tecnologia e na Educação Básica" (PINTO, 2018).

Analisar a função de suplência da União nesses sistemas de ensino por meio da complementação ao Fundeb e dos demais Programas do FNDE, com o efeito de pleitear maior participação da União em apoio aos estados e municípios da Região Norte, nos anos de 2010 e 2017.

Estimar os acréscimos de recursos ao financiamento desses sistemas de ensino com a implementação do CAQi/CAQ pela metodologia do SimCAQ.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Elaborar estudos sobre o financiamento da educação básica consiste em uma árdua tarefa, por se tratar de um aspecto da política educacional em que as disputas emergem com mais disposição, tornando-o um campo contraditório e complexo, pois requer o desvelamento das configurações políticas e econômicas constituídas historicamente.

Parte-se do pressuposto de que o objeto deste estudo entendido como **a capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte ao atendimento da educação básica** se enquadra nas relações estabelecidas no Estado capitalista, nas características contraditórias e conflitantes, em razão dos diferentes interesses e das disputas existentes na sociedade, principalmente, entre um projeto de educação pública e privada; de direito ou de serviço, e ainda, entre a lógica dos recursos disponíveis e dos necessários.

Por esse ângulo, depara-se com o desafio de analisar os elementos constitutivos do financiamento da educação básica estabelecendo as conexões existentes entre a realidade tal como se apresenta e seus determinantes nem sempre explícitos. Por isso demandam um processo de investigação analítica, de modo a desvelar a essência do objeto que consiste na explicação de seus determinantes.

Neste processo, optou-se pela abordagem do materialismo histórico-dialético que procura explicar a dinâmica e as grandes transformações da história e das sociedades humanas, contribuindo expressivamente para estudo das políticas educacionais em âmbito geral e para o financiamento da educação, em particular. Nesse sentido, o método materialista histórico-dialético apresenta a possibilidade teórica de interpretação do financiamento da educação a partir de seus diversos movimentos e materializado legalmente em âmbito nacional e local.

Assim, a escolha do referencial teórico-metodológico não se justifica por si mesma, pois conforme Frigotto (1998):

> Por trás das disputas teóricas que se travam no espaço acadêmico, situa-se um embate mais fundamental, de caráter ético-político, que diz respeito ao papel da teoria na compreensão e transformação do modo social mediante o qual os seres humanos produzem sua existência, neste fim de século, ainda sob a égide de que a sociedade classista, vale dizer, estruturada na extração combinada de mais valia absoluta, relativa e extra. As escolhas teóricas, neste sentido, não são nem neutras e nem arbitrárias (FRIGOTTO, 1998).

Para Frigotto (1991) o que fundamentalmente importa nessa abordagem é a produção de um conhecimento crítico, que colabore com as lutas pela transformação da realidade, tanto no plano do conhecimento como no plano histórico-social, de modo que, a reflexão teórica sobre a realidade se dê em função de uma ação para transformar. Nesse sentido, o processo de articulação das múltiplas dimensões do fenômeno com a totalidade mais ampla, requer ainda uma ordenação lógica e coerente do que se captou da realidade, de modo que não se negligencie a perspectiva dialética que envolve a contradição e a mediação dos fatos e fenômenos.

Pode-se compreender as categorias como mecanismos reais, que ao longo do percurso podem sofrer alterações. Dessa forma, para a elaboração desse estudo, destaca-se algumas categorias que possibilitam compreender o objeto nas suas múltiplas articulações. Apoia-se, então, nas categorias totalidade, mediação e contradição, por compreender que o financiamento da educação básica está configurado na relação entre os entes federados, caracterizado pela política de vinculação de impostos e de subvinculação por meio dos fundos de caráter redistributivo e determinado por um conjunto de interesses econômicos e políticos materializados nas transformações sociais que expressam as diferentes configurações das políticas educacionais.

Essas categorias apresentam características que influenciam diretamente no processo de pesquisa, pois, se tornam um importante componente para análise do financiamento da educação, ao situá-lo como expressão da totalidade e assim não podendo ser analisado fora do movimento das contradições e mediações, principalmente, quando se considera as relações entre a capacidade de financiamento e o atendimento da educação no âmbito das particularidades e especificidades históricas da Região Norte.

Compreende-se que os aspectos particulares do financiamento da educação estão diretamente ligados ao contexto social mais amplo, materializado nas relações econômicas, políticas, culturais, territoriais que dinamizam e determinam as ações dos sujeitos sociais. Desse modo, a capacidade de financiamento da educação pode ser essencialmente apreendida e analisada a partir de sua particularidade num determinado tempo e espaço, posicionando-se na totalidade que será mediada por tais elementos, pois, as mediações são as relações

articuladas, reconstruídas ao nível de conhecimento histórico, dentro de uma determinada totalidade social (CIAVATTA, 2001).

Diante do exposto, pode-se refletir que o financiamento da educação se constitui das bases econômicas, como instrumento de mediação para o desenvolvimento do trabalho. Porém, o que se percebe na sociedade capitalista é que as políticas voltadas para o financiamento da educação não conseguem reduzir as desigualdades de condições e garantia de qualidade educacional. Dessa forma, essas políticas são construídas em um contexto de correlação de forças entre classes sociais, pois o projeto de educação que se deseja está intimamente ligado ao projeto de sociedade que se defende.

Desse modo, compreende-se que as categorias totalidade, contradição e mediação permitem captar o objeto deste estudo no conjunto de relações particulares, estabelecendo as conexões entre os diferentes aspectos que o caracterizam em sua realidade, relacionando-o a uma série de determinações recíprocas que se modificam constantemente (CIAVATTA, 2001).

Nesta lógica importa esclarecer que a capacidade de financiamento é compreendida como os recursos disponíveis e necessários do ente federado para o atendimento da educação básica (matrículas nas redes de ensino estadual e municipal), assim, definida como o montante de recursos arrecadados pelas esferas governamentais a partir das bases tributáveis sob sua competência. Por meio da arrecadação, os Estados e os Municípios adquirem as receitas que serão utilizadas como fontes para financiar os serviços básicos, dentre os quais, as redes de ensino estadual e municipal. Todavia, nem sempre a arrecadação de tributos por parte dos entes federados ocorre de forma eficiente causando dificuldades financeiras (MENDES, 2005). Percentualmente uma parte da receita arrecada por estados e municípios é aplicada em educação, configurada em despesas (gastos).

Nesse sentido, a relação entre a receita arrecadada e o número de matrículas permite dimensionar o valor potencial, enquanto a relação entre a despesa efetivada e o quantitativo de matrículas expressa o gasto por aluno que neste estudo serve como indicador de capacidade de financiamento dos estados e municípios para o atendimento da educação básica.

No que se refere ao esforço fiscal dos estados e municípios, compreende-se como a razão entre arrecadação tributária e produto interno bruto (ARAUJO; PAES, 2015). Para financiar a educação, entendeu-se o esforço fiscal dos governos estaduais e municipais a partir da variável de aplicação percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos em MDE, denominado de esforço educacional. Quanto mais elevado o percentual de aplicação maior é o esforço educacional empreendido por estados e municípios. Então, quanto maior o esforço fiscal, mais distante o percentual aplicado está do mínimo de 25% das receitas de

impostos (MORAES, 2006).

Procedimentos Metodológicos

Neste estudo, escolheu-se analisar a Região Norte por três razões, a primeira se refere à renda *per capita* e o IDH estarem entre os mais baixos do país, como se verá adiante. A segunda diz respeito à sua relativa distância do centro do poder econômico e político do país, pois como justifica Araújo (2019, p.31), "a distância e o isolamento podem ser poderosos indutores [...] de dependência econômica ao centro". A terceira razão está relacionada ao propósito da política interna de redução das desigualdades/disparidades regionais como princípio fundamental da federação.

Na perspectiva de aprofundar as questões norteadoras, tendo em vista a presença das desigualdades geradas no contexto do federalismo e manifestadas no âmbito da própria Região, optou-se por analisar a situação dos estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e seus respectivos municípios. Essas unidades federativas reúnem dos elementos motivadores para a investigação deste estudo: características peculiares e proximidade geográfica.

Soma-se a isso a reivindicação dos gestores por um adicional de recursos ao financiamento da educação básica, considerando o padrão mínimo de qualidade em função das peculiaridades que agregaram maiores custos. Assim, a Região Norte se mostra potencialmente capaz de evidenciar os objetivos e a intenção da política de financiamento da educação pública.

Para compreender a capacidade de financiamento dos sistemas de ensino da educação dos estados e municípios, o estudo combinou dados de fontes primárias e secundárias referentes às finanças da educação e as estatísticas educacionais dos governos estaduais e municipais. Destaca-se que o uso de documentos na pesquisa é relevante por ser uma fonte estável e segura de dados tanto qualitativos quanto quantitativos. Os documentos podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base para diferentes estudos, o que possibilita maior estabilidade aos resultados obtidos (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Os dados desta investigação foram coletados junto ao Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)[13], Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em

[13] O SIOPE possui natureza declaratória, compulsória e de responsabilidade do ente federado. Tem por objetivos a constituição de base de dados nacional sobre receitas e investimentos públicos em educação, subsidiar a elaboração de políticas educacionais, assegurar transparência e publicidade às informações sobre o financiamento da educação, a produção de indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos e instrumentalizar atuação do controle social (BRASIL, 2008).

Educação (Inep); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento de Informática do SUS (DATASUS), no Programa Observatório da Educação (OBEDUC), Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, Atlas de Desenvolvimento Humano, Simulador do Custo-Aluno-Qualidade (SimCAQ).

Os documentos utilizados neste estudo foram os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, visto que evidenciam a situação fiscal dos estados e municípios, demonstrando a execução orçamentária das receitas e das despesas. As informações contidas nos relatórios são de caráter declaratório.

Os dados coletados foram: (1) receitas e despesas da Educação Básica para analisar a capacidade de financiamento desse nível de ensino; (2) matrículas da educação básica (etapas e modalidades) com intuito de analisar a oferta e o atendimento pelas redes estaduais e municipais de ensino; (3) recursos do Fundeb; (4) complementação da União ao Fundeb.

Os anos escolhidos como referência para a coleta de dados financeiros e de matrículas foram 2010 e 2017. A escolha de 2010 está relacionado ao fato de o Fundeb completar o processo de implementação, incorporando os 20% de todos os recursos e 100% das matrículas, em face ao objetivo de equalizar a distribuição de recursos financeiros entre as esferas governamentais. O ano de 2017, em função de ser último ano que contempla maior quantidade de informações no Sistema de Informação em Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Para a análise dos dados financeiros, deflacionou-se os valores utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) referente a dezembro de 2018, com o intuito de medir a variação dos valores nos anos do estudo.

A extração, a organização e a tabulação de dados foram realizadas por meio da criação de um “script” em linguagem Shell-Bash[14] no Linux devido ao volume de informações contidas nos relatórios municipais e estaduais disponíveis na plataforma do SIOPE.

Após a coleta de dados financeiros e educacionais, o material foi organizado em planilhas do Excel. As planilhas com informações financeiras foram compostas por 419 observações, sendo 7 estados e 412 municípios em ambos os anos. Foram considerados apenas os municípios que declararam informações na plataforma do SIOPE/ FNDE nos dois anos, assim, excluindo 38 municípios do total de municípios da Região Norte.

Na sequência foram criados gráficos e tabelas com intuito de facilitar as interpretações e análises das informações referentes ao atendimento educacional e ao financiamento da educação básica dos governos estaduais e municipais da Região Norte.

---

[14] O script é um algoritmo projetado para realizar uma determinada tarefa, utilizando os comandos específicos do bash e os executáveis do sistema operacional.

Para possibilitar as análises referentes aos municípios, as informações foram organizadas por faixas populacionais, identificadas a partir do agrupamento numérico: Grupo 1 (compreende de 0 a 10 mil habitantes); Grupo 2 (de 10 a 20 mil habitantes); Grupo 3 (de 20 a 50 mil habitantes); Grupo 4 (de 50 a 100 mil habitantes); Grupo 5 (de 100 a 200 mil habitantes) e Grupo 6 (acima de 200 mil habitantes). Cada faixa ficou composta da seguinte forma: Faixa 1 (156 municípios); Faixa 2 (97 municípios); Faixa 3 (99 municípios); Faixa 4 (41 municípios); Faixa 5 (9 municípios e Faixa 6 (10 municípios).

Para o cálculo das médias por faixa populacional considerou-se a população referente ao último Censo/2010 disponível na plataforma do IBGE.

Em seguida foram selecionados dez municípios (Lajeado, Bragança, Santarém, Cujubim, Porto Alegre do Tocantins, Canaã dos Carajás, Santa Isabel do Rio Negro, Serra do Navio, Uiramutã e Cruzeiro do Sul) com características distintas e a partir dos seguintes critérios: maior e menor receita de impostos *per capita*; maior número de matrículas na educação do campo; maior e menor índice de municipalização; maior e menor PIB *per capita*; maior e menor IDHM e faixa populacional. Foram criados códigos para melhor situar e visualizar os municípios nas tabelas (Apêndice A).

Para a análise dos recursos necessários ao atendimento do custo-aluno-qualidade, utilizou-se a metodologia do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) que corresponde a um sistema computacional que calcula o custo por aluno da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, além de servir como instrumento de planejamento orçamentário, desde o processo de elaboração, adequação e monitoramento dos planos educacionais visando as metas educacionais e até a previsão do montante de recursos financeiros. Ainda permite simular cenários do financiamento da educação básica para os municípios mediante alteração de um ou mais parâmetros do padrão de qualidade de referência (PQR) e possibilita efetuar projeções do orçamento necessário para um ou mais anos, isto é, num período de até dez anos (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019).

O SimCAQ surgiu a partir da ideia de subfinanciamento de parte significativa das escolas públicas brasileiras e do estudo realizado por Carreira e Pinto (2007) sobre custo aluno qualidade inicial, que serviu de base para elaboração teórica da proposta do simulador. Em termos metodológicos, o simulador de custo-aluno qualidade adota um conjunto de insumos e recursos monetários identificados como PQR, organizados em quatro grupos: o primeiro, refere-se aos dias letivos, carga horária de ensino, tempo integral, tamanho das turmas, jornada de trabalho dos professores, nível de formação e remuneração dos professores

e de funcionários da escola, adicional para professores das escolas rurais, materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas, formação continuada dos profissionais da educação, funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários, despesas com a área administrativa da rede de ensino; o segundo, tange os encargos sociais; o terceiro, referem-se aos parâmetros para o cálculo das despesas de capital envolvendo a infraestrutura dos prédios escolares, novas salas de aula e prédios escolares e, por último, as despesas com programas de assistência por meio da alimentação escolar. Alguns destes parâmetros foram estabelecidos mediante diagnóstico da realidade da educação, propondo assim, um PQR que seja acessível e que possa superar a situação que não consegue atender o padrão de qualidade (ALVES; SCHNEIDER; SILVEIRA, 2020).

Nessa direção, o SimCAQ é uma metodologia de cálculo do CAQ desenvolvida com intuito de gerar informações aos gestores estaduais e municipais mediante simulações de inúmeros cenários do financiamento da educação básica, inclusive com alteração de um ou mais parâmetros do PQR, que possibilitam estimar os efeitos financeiros aos municípios. Para estimar o orçamento necessário para a oferta de ensino em condições de qualidade o simulador aplica o PQR ao número de matrículas e projeta os demais insumos. Em relação à simulação do impacto do padrão de referência na oferta e capacidade financeira dos municípios, gera-se a demanda PQR calculada a partir do valor projetado em relação ao valor atual, subtraído por um e multiplicado por cem, resultando no percentual considerado como o valor a mais.

Nessa perspectiva, para o atendimento da educação básica por governos estaduais e municipais, a capacidade de financiamento se torna elemento chave para este estudo que engendra a seguinte tese por adicional de recursos necessários para o atendimento das demandas da educação básica com padrão de qualidade, tendo o CAQi como valor de referência.

Desse modo, a Tese está organizada em quatro capítulos distintos, mas interligados por um diálogo contínuo entre o referencial teórico e metodológico e os dados coletados, com vistas a uma análise substancial do objeto do estudo.

O Capítulo “A Divisão de Competências e Responsabilidades no Financiamento da Educação Básica no contexto das relações federativas” aborda, à luz do referencial teórico, os conceitos que explicitam as bases das relações econômicas e políticas processadas no âmbito do Estado brasileiro, como o Federalismo, o Federalismo Fiscal, as relações intergovernamentais, destacando os seus determinantes e as conexões com as políticas educacionais e o financiamento. A Constituição Federal de 1988 serviu de parâmetro temporal

ao estabelecer aspectos referentes à divisão de competências e responsabilidades na oferta e financiamento da educação básica.

O Capítulo “Capacidade de Financiamento dos governos estaduais da Região Norte ao atendimento da educação” discorre sobre a capacidade de financiamento no atendimento da educação básica dos governos estaduais da Região Norte. Primeiramente, caracteriza-se a Região Norte contextualizando os aspectos geográficos, demográficos e socioeconômicos. Em seguida, sistematiza-se as matrículas da educação básica por esferas administrativas, evidenciando o atendimento da educação básica na Região e identificando os aspectos relacionada à política educacional. Além disso foram apresentados os dados financeiros referentes às receitas de impostos próprios e transferidos, às despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por esfera de governo, considerando a vinculação de 25% dos impostos estaduais e municipais.

O Capítulo “Capacidade de Financiamento da educação básica dos governos municipais da Região Norte” discorre sobre a capacidade do financiamento da educação básica nos governos municipais da Região Norte, a partir da caracterização dos municípios nos aspectos geográficos, demográficos e socioeconômicos e da sistematização das matrículas da educação básica por esferas administrativas de modo a evidenciar o atendimento à educação básica no âmbito dos governos municipais e identificar os aspectos da política educacional. Além de apresentar os dados financeiros referentes às receitas de impostos próprios e transferidos, às despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como, sobre a capacidade de atendimento ao financiamento da Educação Básica pelo conjunto dos municípios da Região Norte, revelando a arrecadação de recursos, gasto por aluno, Fundeb e esforço dos municípios para garantir educação com os recursos disponíveis. Evidencia-se ainda tanto a análise dos valores médios dos municípios organizados por faixa populacional nos anos de 2010 e 2017; quanto, comparativamente, a situação de dez municípios com características distintas.

Por fim, o Capítulo “Custo-Aluno-Qualidade-Inicial como referência ao Fator Amazônico para a Educação Básica na Região Norte e a função supletiva da União” apresenta, primeiramente, a relação entre a capacidade de financiamento e o atendimento às matrículas, remetendo às delimitações de responsabilidades e prioridades do marco constitucional-legal, em termos da repartição de atribuições entre governos na oferta educacional na Educação Básica. Em seguida retrata o CAQi/CAQ como referência de recursos necessários para o financiamento da educação básica e ainda o impacto do CAQ no montante de recursos dos governos municipais para a oferta educacional em condições de qualidade, ou seja, com a implementação do CAQ há impacto na capacidade de atendimento

dos governos municipais da região Norte no financiamento das redes de ensino municipal. Para isso foram realizadas estimativas de valores do Custo-aluno-Qualidade inicial pelo SimCAQ[15] na perspectiva de analisar o potencial dos municípios e os valores necessários para atender as demandas da educação básica com padrões de qualidade. Por último mostra os indicadores relacionados à função de suplência da União nos governos estaduais e municipais da Região Norte.

[15] O SimCAQ utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados como Padrão de Qualidade de Referência (PQR) para operacionalizar os cálculos do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo-Aluno Qualidade (CAQ).

CAPÍTULO I

A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Abordar aspectos específicos da capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte ao atendimento das redes de ensino por via das matrículas da Educação Básica remete a pontos centrais sobre a divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados no provimento da educação pública. Isso conduz necessariamente às análises sobre o federalismo brasileiro sobretudo no âmbito fiscal e as relações federativas, na perspectiva de compreender a capacidade das esferas governamentais em assegurar recursos financeiros e seus desdobramentos no financiamento da educação básica. Por esse ângulo, apresentam-se algumas definições gerais que expressam o federalismo no âmbito da Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização e as relações intergovernamentais.

Busca-se nos conceitos do federalismo e do federalismo fiscal elementos que expliquem a capacidade de financiamento de cada ente federativo relacionada à repartição de competências e responsabilidades, visando os princípios de equidade e qualidade no atendimento à educação básica. Acrescenta-se as definições a respeito das transferências intergovernamentais e o esforço fiscal dos entes federados no contexto brasileiro.

O capítulo está dividido em três seções: a primeira apresenta a divisão de competências e de responsabilidades dos entes federados em relação aos aspectos educacionais a partir da compreensão de federalismo estabelecido na Constituição Federal de 1998; na segunda desenvolve breve análise sobre o federalismo fiscal e por fim, elabora-se algumas considerações sobre a política educacional brasileira com foco na dinâmica federativa que envolve o financiamento da educação básica a partir da Constituição Federal de 1988.

1.1 Constituição Federal de 1988 e a divisão de responsabilidades entre os entes federados no âmbito do federalismo brasileiro.

O federalismo é uma forma de distribuição de poder, que adota um modelo de organização política-territorial do Estado, baseado na divisão de competências e responsabilidades entre as instâncias governamentais, pautado nos princípios de autonomia,

no compartilhamento da legitimidade e no processo decisório dos entes federativos, permitindo a definição e elaboração de políticas públicas, assim como, a ação conjunta e negociação entre as instâncias governamentais (ABRUCIO, 2010).

Uma das características do federalismo é o pacto entre as unidades territoriais autônomas para finalidades comuns, cuja base da organização política é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e do governo central (União). Os primeiros dispõem de autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais e o segundo tem como escopo representar e validar os interesses de toda a população do território.

De acordo com Oliveira e Souza (2010) para assegurar essa organização, a Constituição é o elemento que abrange as necessidades, regras e leis, garantindo as relações inter-regionais e estabelecendo as interações que pudessem existir entre os entes federados, de modo a evitar a sobreposição de funções.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o federalismo é constituído pela República Federativa do Brasil, composta pela União indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art.1º CF/88). Nesse contexto, a CF/88 eleva o município a posição de ente federado, assegurando-lhe autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Nestes termos, pauta-se a organização territorial brasileira a partir da combinação entre o federalismo, descentralização e participação das três esferas governamentais (União, Estados e Municípios) que encaminha a realização de políticas públicas pela via da divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados (SOUZA, 2003).

Essa estrutura de sistema federativo permite às três esferas governamentais poderes legislativos próprios. Todavia, apenas o governo federal e os governos estaduais possuem poderes judiciários. Com este arranjo institucional, define-se a repartição de competências tanto de natureza administrativa quanto de ordem legislativa. As primeiras são divididas em: competências administrativas exclusivas, onde cada entre federado tem seu campo de atuação próprio, excludente dos demais, a exemplo, compete à União declarar guerra ou celebrar a paz, emitir moedas e estabelecer princípios para o sistema nacional de aviação (Art. 21º CF/88); competências administrativas comuns, todos os entes federativos as detêm de forma idêntica (Art. 23º CF/88).

O parágrafo único do Art. 23º da CF/88, alterado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, estabelece que *"leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (NR)"* (§ Único). Em vista disso, a

cooperação está alicerçada à tomada de decisão e deve ser exercida de maneira concomitante pelos entes federados, na qual a União, os estados e municípios não podem atuar de forma isolada. Como norma de cooperação, o regime de colaboração, configura-se como "um instituto obrigatório, não vulnerável a uma possível adesão e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais" (CASSINI, 2011, p. 68).

Em matéria educacional, o regime de colaboração compreende a articulação entre a União, os Estados e os Municípios, com a finalidade de implementar ações legalmente estabelecidas, tal como, o sistema educacional. Contudo, a ausência de regulamentação da colaboração entre as esferas governamentais, dificulta a implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE), visto que, segundo Cara (2014), a condição obrigatória para o estabelecimento do SNE é a regulamentação da cooperação federativa e do regime de colaboração.

Nesse sentido, estruturalmente colaboração entre as redes de ensino Federal, Estadual e Municipal estão referendadas constitucionalmente no artigo 211º da seguinte forma: A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Assim como, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB n.º 9.394/96 em seu Art.8 reforça a ideia de colaboração entre os entes federados.

Entretanto, é uma formulação que expressa o "desejo" de colaboração entre os entes federados. Na prática ainda não encontrou mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio são três entes autônomos, gerando com isso conflitos e competitividade entre eles. Segundo Souza (2005), a dificuldade na efetivação de um federalismo cooperativo, tanto na dimensão legal quanto institucional, decorre de fatores relacionados as diferentes capacidades dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas devido as enormes desigualdades fiscais, técnicas e de gestão existentes, além da ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Em termos da organização do sistema educacional compete à União coordenar a política nacional de educação, articular os diferentes níveis e sistemas e exercer a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; aos Estados organizar, manter e desenvolver seus sistemas de ensino e definir juntamente com os Municípios à oferta do ensino fundamental e aos Municípios organizar, manter e desenvolver seus sistemas municipais de ensino, agregando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (Arts. 9º, 10º e 11º da LDB 9.394/96)

Com efeito, a oferta da Educação Básica é de competência comum das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), que apesar de ocorrer definições de atuação prioritária aos estados e municípios, compete à União a prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes, visto que, no modelo federativo brasileiro os três níveis de governo "têm autoridade sobre a mesma população e o mesmo território" (FARENZENA, 2011, p. 96). Todavia, a maior parte da responsabilidade no atendimento e financiamento da Educação Básica foi assumida pelos estados e municípios, enquanto a União atua apenas em ações suplementares, a partir de transferências de recursos financeiros e assistência técnica para a manutenção desse nível de ensino (FARENZENA, 2011).

Pinto (2014) indicou preocupação, sobretudo, ao questionar se os municípios teriam recursos financeiros suficientes para assumir as responsabilidades pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, pois nem sempre as atribuições vêm acompanhadas de alocação adequada de recursos. Ainda pontuou que os municípios considerados de grande e médio porte, geralmente, dispõem de maior receita tributária própria, permitindo-os capacidade para financiar as ações educacionais com menor grau de dependência das transferências intergovernamentais, enquanto, aqueles de pequeno porte dependem quase que totalmente das transferências de recursos dos demais entes federados, configurando assim relações federativas tão desiguais (PINTO, 2014).

A materialidade desse arranjo, que envolve os três níveis de governo, evidencia que a desigualdade se mantém eminentemente, visto que, a divisão dos recursos orçamentários resultante da estrutura tributária não se altera. Esta condição é agravada com a Constituição Federal de 1988, que integra o município como ente federativo, acarretando num descompasso entre os recursos disponibilizados e as responsabilidades de cada um na oferta educacional, ainda que considere os mecanismos de transferências intergovernamentais na tentativa de amenizar as diferenças.

Assim, se de um lado, a Constituição Federal de 1988 inovou em aspectos referentes à autonomia, à divisão de responsabilidades e competências entre os entes subnacionais, com maior provisão de recursos públicos, controle institucional sobre as esferas governamentais e ampliação dos direitos sociais fundamentais; de outro, conservou determinadas características que perpassam pelo fortalecimento dos governos locais, adoção de políticas próximas de suas prioridades, impossibilidade de avançar em políticas voltadas para diminuição dos desiquilíbrios regionais, que em parte decorre das diferenças econômicas das esferas governamentais, acentuadas na educação, por conta das desigualdades entre os propósitos reais e a qualidade que se deseja (SOUZA, 2005).

1.2 Federalismo fiscal: a capacidade e esforço fiscal dos entes federados.

Na perspectiva política-institucional, entende-se o federalismo fiscal como a expressão financeira formada a partir de diversas instâncias governamentais, que corresponde a distribuição dos recursos fiscais, seja pelo exercício do poder de tributar, seja pela redistribuição vertical de arrecadação (transferências entre níveis distintos de governo – permutas intergovernamentais), de modo que todos disponham de capacidade de financiamento visando as suas responsabilidades (OLIVEIRA, 1999).

Domingues (2007) define o federalismo fiscal como um conjunto de decisões constitucionais, legais e administrativas que financiam os entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas, de modo que atenda satisfatoriamente as necessidades públicas nas respectivas esferas de competência. Tem-se como exemplo de decisões constitucionais, a atribuição do poder tributário próprio das unidades federativas, assim como, a participação estadual e local na riqueza nacional, que dispõe sobre a repartição de receitas e distribuição de fundos aos Estados e Municípios.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo fiscal é marcado por uma estrutura federativa tríplice de poder (União, Estados e Municípios) considerados pactuantes originários que dispõe de autonomia política, administrativa e financeira. Com destaque aos municípios, para os quais foram transferidas as responsabilidades básicas, inclusive da área educacional. Com isso, as relações federativas entre as esferas governamentais sofrem alterações fiscais no que se refere à distribuição dos recursos tributários, ocasionado um processo crescente de descentralização fiscal e autonomia política entre os entes federados (ABRUCIO; SAMUELS, 1997).

Todavia, essa mudança torna o sistema de partilha tributária paralisado, comprometendo o mecanismo de correção de desiquilíbrios horizontais a favor da homogeneidade de receitas e capacidades de gastos entre os estados e municípios, isto é, as atribuições destes níveis de governo aumentaram, porém, os repasses de recursos não se tornaram proporcionais, decorrente da própria organização desse sistema, em termos de arrecadação e gasto, que se revela injusto estruturalmente, acentuando as desigualdades na capacidade de alocação de recursos e no volume dos dispêndios.

Os entes federados efetuam suas tributações consoante à determinação constitucional, que preconiza o que cada esfera pode cobrar de tributos e os serviços que devem oferecer, assim como, quais os tributos que devem ser partilhados entre eles, como garantia de arrecadação de recursos para o atendimento de suas responsabilidades. Parte dos tributos coletados pelo governo federal são repassados, por determinação constitucional ou por

medidas discricionárias, à estados e municípios para constituírem o financiamento de ações que requerem a cooperação financeira intergovernamental. O Quadro 1 mostra os tributos pertencentes a cada ente federado organizados por competência tributária, transferências intergovernamentais e partilhas de receitas, em acordo com à CF/88.

Quadro 1: Federalismo Fiscal na Constituição de 1988.

Ente Federado	Competências tributárias	Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas
União	Renda (IR) Produção Industrial (IPI) Operações Financeiras (IOF) Importação (II) Exportação (IE) Propriedade Rural (ITR) Grandes Fortunas (IGF) Lucro (contr. Social) Faturamento (contr. Social)	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR+IP) Fundo de Participação dos Municípios (23,5% do IR+IP) Fundo de ressarcimento das exportações (10%) Receita do ITR atribuída aos municípios Fundos de Desenvolvimento regional (NE, N, CO) – 3% da Receita do IR+IPI
Estados	Circulação de mercadorias e serviços (ICMS) Transmissão de propriedade imobiliária "causa mortis" (ITCMD) Propriedade de veículos – (IPVA) Adicional do IR federal (IR)	25% do ICMS atribuído aos municípios 50% do IPVA atribuído aos municípios
Municípios	Prestação de serviços Propriedade imobiliária urbana Vendas a varejo de combustíveis Transmissão de propriedade imobiliária "intervivos" (ITBI)	

Fonte: Constituição Federal 1988 (Art. 145º ao 156º)

A CF/88 ampliou a lista de espécies tributárias, estabelecendo cinco tributos: impostos (arts. 153º a 156º), taxas (art. 145º), contribuição de melhoria (art.145º), empréstimos compulsórios (art.148º) e as contribuições (art. 149º). No que se refere a competência tributária compete à União tributar a partir de sete impostos (II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF), sobre este último, ressalta-se que a União nunca exerceu a competência tributária. Aos estados, compete a tributação de três impostos (ITCMD, ICMS e IPVA). Dessa mesma forma, compete os municípios o poder tributar sobre três impostos (IPTU, ITBI e ISS).

Dessa estrutura das competências tributárias, o Quadro 1 revela o resultado de distribuição de receita diretamente arrecadada por cada nível de governo. Em geral, a maior participação ocorre por parte do governo central, considerando o nível que apresenta elevado grau de arrecadação em relação aos entes subnacionais. No que se refere aos governos subnacionais, a distribuição ocorre espacialmente da base tributária sobre a qual incidem os impostos geridos por estes governos. Assim, tende, por consequência, gerar uma distribuição inicial de recursos concentrada no governo central.

O mecanismo de devolução tributária, do qual o governo central exerce apenas a função arrecadadora, transfere os recursos devidos aos governos estaduais e municipais

seguindo as regras vigentes, ocasionando uma segunda estrutura de apropriação denominada de receita própria líquida, que por definição, ainda está muito fortemente relacionada à distribuição espacial das bases tributárias (PRADO, 2001).

Essa repartição dos poderes tributários entre os entes federados e o grau de exploração das bases tributárias constitucionalmente atribuídas a cada nível de governo produziram maiores dificuldades para reduzir o desequilíbrio vertical, tornando-o mais dependente do regime de transferências. Com a rigidez de redefinição dos espaços tributários se produziria ao sistema de transferências total responsabilidade pela promoção do ajuste vertical, no entanto, a maneira como as transferências foram conduzidas, não permitiu que ocupassem essa função e ainda concorreu para que se tornassem frutos de novas distorções (REZENDE, 2009).

As transferências intergovernamentais de receita sofreram perdas das atribuições que as caracterizavam como um sistema, passando por constantes arranjos, com adições de novas modalidades de repasses de recursos federais para os governos estaduais e de ambos para os municipais. Assim, o abandono da fórmula original de repartição dos recursos dos fundos de participação de Estados e Municípios, na receita dos impostos federais sobre a renda e a produção industrial, foi uma das causas de distorções na repartição vertical e horizontal de recursos na federação. Segundo Rezende (2009), outros regimes de partilha de receita (IPVA, ITR, Salário-educação), ainda que representem valores menos expressivos, contribuem para acentuar com àquelas distorções, pois seguem critérios próprios e independentes de repartição.

No que se referem às transferências obrigatórias de caráter constitucional, a União distribui uma parcela de receitas aos estados e de ambos para os municípios. Assim, do total de impostos arrecadados pelo governo federal: o IR e IPI são repartidos percentualmente com os estados e municípios, o ITR é distribuído apenas com os municípios, o IOF-ouro é repartido no todo entre estados e municípios e os demais (IOF, IE e IGF) ficam inteiramente com a União. Em relação ao total de impostos arrecadados pelos estados: o ICMS e o IPVA são distribuídos com os municípios e o ITCMD é exclusivo dos estados. Os impostos arrecadados pelos municípios ficam todos inteiramente sob sua competência, porém são de menor poder de arrecadação. Desse modo, garante-se a redistribuição horizontal e vertical entre os entes federados, conforme estabelecido na CF/88, com a justificativa de amenizar as desigualdades de capacidade tributária entre eles.

Todavia, as regras[16] que regem as transferências constitucionais geram uma arrecadação de tributos extremamente desigual entre os governos subnacionais, sobretudo, entre os estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária. Ainda, no âmbito de cada estado, há municípios com similar tamanho territorial e populacional que apresentam diversidade em sua arrecadação (PRADO, 2001; REZENDE; CUNHA, 2002).

Para Prado (2001), com exceção das capitais que comumente apresentam arrecadação superior, alguns municípios de maior porte não apresentam capacidade arrecadatória tão mais elevada que os de pequeno porte, independentemente do nível de renda *per capita* da unidade federativa em que estão situados, pois, há uma tendência de distribuição de recursos que tende a beneficiar sistematicamente os municípios de menor porte, na qual o padrão é direcionar mais recursos para localidades com até 50 mil habitantes. Ou seja, emerge como uma das constatações básicas que "as maiores concentrações urbanas, exceto capitais, e principalmente as metrópoles intermediárias e grandes cidades dormitório estão relativamente prejudicadas no rateio global de recursos fiscais" (PRADO, 2001, p.66).

Ainda de acordo com Prado (2001), a elevada receita per capita das capitais é determinada basicamente pela maior capacidade de arrecadação *per capita*. No caso dos grandes municípios, a eficiência arrecadatória não acompanha o crescimento da urbanização e do nível de atividade econômica. Esta constatação tem levado muitos críticos a defenderem a extinção da reserva do FPM para grandes municípios, sob a alegação de que ela incentiva a acomodação no esforço fiscal.

A questão que se coloca em evidência é a seguinte: a diferença de tamanho e grau de desenvolvimento econômico entre as municipalidades, incluindo as capitais, justificaria a diferença na capacidade de arrecadação fiscal? Ou então, chega-se apenas ao resultado de que o esforço tributário é deficitário. Desse modo é possível indicar as disparidades de capacidade financeira de gasto entre as localidades próximas e semelhantes em grau de desenvolvimento e consequentemente dependência de recursos de transferências, indicando que o sistema de partilha de recursos tem papel central na perpetuação das desigualdades na distribuição tributária.

Nesse aspecto, as transferências intergovernamentais, constituem-se em mecanismo de

[16] As transferências constitucionais tem por função primordial equalizar as rendas, equilibrar as receitas e reduzir as desigualdades entre os entes da federação brasileira, para isso, adota-se como critérios de rateio tanto em relação a partilha direta de 30% dos impostos de compra e venda de ouro metálico e à integralidade do imposto de renda dos funcionários estaduais do governo federal aos governos estaduais, porém, o volume desses recursos não são tão representativos, quanto a partilha indireta, que se entende pelo o repasse de receitas por meio da constituição de fundos de participação dos estados (FPE) e dos munícipios (FPM), onde os coeficientes individuais de transferências foram fixados pela Lei Complementar nº.62/1989, considerando área territorial, população e o inverso da renda per capita de cada esfera governamental.

distribuição de recursos de origem fiscal entre as instâncias de governo de igual ou diferente posição, alocadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o devido cumprimento dos encargos de suas próprias competências. Esse mecanismo das transferências, justifica-se em virtude da existência de custos e benefícios externos e pelas desigualdades que geram diferenças na capacidade de arrecadação entre a unidades governamentais (AFFONSO; SILVA, 1995).

De modo geral, entende-se que as transferências intergovernamentais têm por finalidades corrigir os problemas relacionados a externalidades e do desiquilíbrio fiscal vertical, garantir um padrão mínimo para o provimento de bens ou serviços e a equalização fiscal entre os entes federados, assim como, assegurar a autonomia dos governos subnacionais e adequar a capacidade arrecadatória com a necessidade dos gastos públicos diante das distribuições de recursos entre as esferas de governos (VELOSO, 2008). No entanto, a transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, permanecendo necessária a ação do governo federal para viabilizar os serviços básicos.

Em conformidade com a CF/88, as transferências intergovernamentais redistributivas se referem aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), aos Fundos de Participação dos Municípios e aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (CFO). Além desse, a Constituição prevê, nos demais dispositivos, diversas espécies de Fundos Constitucionais vinculados à realização de políticas sociais especificas, como, por exemplo, o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb (art.60 do ADCT, CF/88).

Rezende (2010) explica que em relação ao equilíbrio federativo é evidente que não se resume apenas a partilha do bolo tributário entre as esferas governamentais, por isso, deve ser sempre atualizado para poder dar conta das alterações na repartição das competências e responsabilidades, de modo corrigir tanto os desequilíbrios verticais quanto reparar os desequilíbrios horizontais.

No que diz respeito ao desequilíbrio horizontal entre os estados, o elemento crucial é a guerra fiscal pelo ICMS, principal fonte de receita da educação. O fracionamento no recolhimento desse imposto causa uma distorção nas competências tributárias estaduais, que na tentativa de elevar a arrecadação, os estados reduzem as alíquotas para atrair investimentos. Entre os municípios, a guerra fiscal resulta da disputa em torno do ISS, principal imposto municipal relacionado à atividade econômica local. Com efeito, alguns municípios reduzem suas alíquotas para garantir parte das receitas fiscais que seriam

arrecadadas pelos demais. Assim, quanto maiores as disparidades socioeconômicas estaduais e municipais mais elevados serão os desequilíbrios fiscais horizontais, manifestados mediante às diferenças na capacidade de financiamento de Estados e de Municípios.

A competição em torno do ICMS e do ISS é bastante agravada pela significativa dependência por parte dos estados e municípios que tem relação com o FPE e FPM, respectivamente. Os recursos desses Fundos são distribuídos conforme um coeficiente, que combina critérios territoriais e populacionais, da seguinte maneira: 1) do FPE, 85% da arrecadação é transferida aos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados do Sul e Sudeste. Após o que foi transferido, 5% são distribuídos conforme a superfície territorial e 95%, a partir de coeficiente de cálculo que combina população e renda per capita (CTN, art. 88); e 2) do FPM, 10% dos recursos cabem às capitais e o restante é distribuído também em razão de coeficiente de população e renda *per capita* (CTN, art. 91). Os critérios distributivos dos fundos constitucionais são absolutamente insuficientes para se operacionalizar uma autêntica dinâmica federativa que promova a equalização regional, pois como salienta Conti (2001), tanto o FPE quanto o FPM são transferidos por regras fiscais engessadas, defasadas e desatualizadas.

Nesse sentido, os critérios população e renda *per capita* utilizados para efeito das transferências dos fundos de participação de municípios e estados (FPM e FPE) podem ser considerados indicadores socioeconômicos superficiais de demanda social que influenciam diretamente na capacidade das esferas governamentais, acarretando o recebimento de recursos das instâncias superiores de governo para a manutenção dos serviços públicos à população. Contudo, independente de outras características socioeconômicas locais peculiares – estrutura etária, quantidade de escolas, nível de escolaridade, taxa de analfabetismo – que podem representar melhor a demanda estadual ou municipal por serviço público, existe a regularidade na obrigação dos estados e municípios no cumprimento dos limites mínimos de gastos em determinado setor.

Em termos da educação, por exemplo, os municípios devem vincular no mínimo 20% da quota-parte do ICMS e das transferências do FPM a que têm direito com despesas do ensino por meio do Fundeb, além das atribuições constitucionais de aplicar no mínimo 25% da receita dos impostos e das transferências (Art. 212.º CF/88).

No que se refere ao desequilíbrio vertical entre a União, os estados e os municípios, este reside na diferença ente a receita própria e a necessidade de gastos das esferas governamentais, as quais, geralmente se encontram associadas determinação inadequada de responsabilidades, centralização do poder de tributação, dificuldade de tributação ao nível

subnacional ou ainda a busca pelos governos subnacionais de políticas que beneficiem o poder de tributar. Os municípios apresentam grau de dependência das transferências da União e dos estados, em virtude de a arrecadação municipal ser pequena para atender à demanda de serviços públicos localmente. Afinal, o desequilíbrio vertical entre os estados e os municípios ocorre por causa do volume de transferências das receitas fiscais, que os tornam dependentes (CONTI, 2001). Nestes termos, a capacidade financeira dos municípios se efetua mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de arrecadação tributária própria.

De acordo com Conti (2001) apesar da CF/1988 apontar para um federalismo fiscal cooperativo e coordenado, o desenho federativo levou à uma prática centralizada na União, que detém os maiores recursos fiscais, permitindo aos estados e municípios a disputa pela liberação dos recursos monetários. Esse embargo constitucional está relacionado a questão da partilha constitucional de receitas tributárias não ser suficiente para anular a dependência dos governos subnacionais, uma vez que é estável o bastante para possibilitar a competição predatória entre as esferas governamentais, prevalecendo o acréscimo da arrecadação fiscal no âmbito central e divisão desigual entre os entes federados.

Nessa assertiva, a Figura 1 demonstra a distribuição percentual da carga tributária (CT) entre os entes federados no período de 2010 e 2018. Do ponto de vista da arrecadação total das esferas governamentais, observa-se que a União é a maior arrecadadora em detrimento aos demais entes. De outra parte, a participação dos Estados e Municípios manteve tendência de elevação em termos de arrecadação total no período de 2010 a 2018, isso não significa que são valores superiores ao da União.

Figura 1: Brasil – Evolução da participação dos Entes Federativos na arrecadação total – 2010 a 2018.

Ente Federativo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
União	69,01	69,98	69,05	68,93	68,32	68,39	68,39	68,04	67,53
Estados	25,47	24,49	25,16	25,29	25,47	25,45	25,44	25,70	25,90
Municípios	5,52	5,54	5,80	5,78	6,07	6,24	6,17	6,26	6,57

Fonte: Receita Federal, 2020.

Constata-se nos dados da Figura 1 que a União é responsável pela maior parcela da carga tributária e manteve sua participação variando entre 69,01% e 67,53% no período de 2010 a 2018, enquanto os Estados e os municípios tiveram parcelas inferiores às da União, atingindo percentual de 25,9% e 6,57%, respectivamente, em 2018. Nesse sentido, a União

centraliza a arrecadação e se apropria de receitas tributárias, enquanto Estados e Municípios apresentam percentuais menores, porém, não podem renunciar as suas atribuições, inclusive à educação, ocasionado desigualdade entre a carga tributária e as demandas sociais.

Cruz (2011) destaca que apesar de a Constituição Federal de 1988 ter permitido maior alocação de recursos para os entes subnacionais, pela via da transferência constitucional de parte dos impostos arrecadados pela União, o que se viu foi a recuperação da base tributária do governo federal, por meio da criação e redefinição das alíquotas das contribuições sociais, por não necessitar reparti-las com as demais unidades federativas. Desse modo, a maior concentração da base tributária está restrita à União, embora sejam dos Estados e Municípios as maiores responsabilidades pela execução das principais políticas públicas. Ou seja, a execução, por exemplo, das políticas educacionais não vem sendo acompanhada do equilíbrio na distribuição dos recursos financeiros entre os entes federados.

De acordo com Rezende (2012), os Estados e Municípios são responsabilizados largamente pela oferta e investimentos de serviços em setores prioritários, dentre estes à educação. Todavia, os dados da Figura 1 mostram que os governos estaduais e municipais possuem receita tributária inferior ao governo federal, o que reflete na disponibilidade de recursos necessários dos primeiros para o cumprimento das demandas sob suas responsabilidades, pois, apesar de serem dotados de poder para tributar, a capacidade fiscal é afetada pelas condições econômicas e sociais de cada um.

A concorrência entre às bases fiscais e às atribuições de competências tencionam uma desigual repartição das receitas tributárias, tanto em termos da repartição do bolo tributário quanto na forma da divisão entre os entes federados, dificultando o entendimento entre a descentralização fiscal com equilíbrio federativo e a eficiência dos gastos públicos no âmbito do federalismo brasileiro (REZENDE, 2010).

Em outros termos, os recursos transferidos e disponíveis pelas esferas governamentais, assim como, suas despesas/gastos deveriam, de modo geral, ser adequadas com a estrutura de demanda local específica, mas isso não ocorre necessariamente devido a existência de um descompasso entre as regras fiscais estáveis e as heterogeneidades das competências locais e das demandas sociais próprias por toda a extensão territorial. Essa desigualdade “tem sua dimensão diretamente proporcional aos desníveis ou descompassos entre as capacidades tributárias (oferta), de um lado, os gastos públicos e as demandas sociais (demanda), de outro” (MENDES, 2013, p. 209).

Mendes (2013) ainda constatou que em localidades onde a demanda social é alta - Norte e Nordeste – não se apresenta compatibilidade entre os níveis de capacidade tributária

(tanto em termos arrecadatório quanto de transferências) e da despesa pública para o atendimento das necessidades sociais.

No que se refere ao financiamento da educação, a CF/88 define vinculação de receita resultante de impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Posteriormente, a LDB 9.394/96 (Art. nº. 68º) detalha as fontes de receitas que os entes federados devem dispor em percentuais mínimos ao financiamento da educação, tais como: receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; do salário-educação[17] e de outras contribuições sociais; de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Essa vinculação embora assegure recursos à educação, por outro acentua as desigualdades, visto que, as instâncias governamentais possuem diferenças econômicas e fiscais, consequentemente, capacidade de financiamento distinta para atender as responsabilidades e competências, que impactam na garantia de qualidade do ensino.

1.3 As Políticas Públicas Educacionais e as relações federativas pós-Constituição Federal de 1988.

As políticas públicas educacionais implementadas pós-CF/88, tendo em vista à universalização do ensino, a ampliação da escolaridade e a qualidade do ensino, devem ser compreendidas considerando a forma federativa do Estado brasileiro e as implicações das relações estabelecidas entre os entes federados no que se refere à repartição de competências e os recursos financeiros disponíveis para atender a educação.

Quanto às relações federativas no âmbito educacional, pautam-se questões tais como: descentralização das políticas da educação, o sistema nacional de educação, o regime de colaboração, o financiamento da educação, entre outras.

No que se refere a descentralização das políticas educacionais, ocorreram transferências de atribuições, responsabilidades e de recursos financeiros entre as instâncias governamentais, assim como, a autonomia de estados e municípios para definição da organização e gestão educacional. Tais propósitos, ainda que eminentes na garantia de avanços à administração pública, ocasionou na prática orientações relacionadas à tradição centralizadora do governo de federal e padronização das ações, o que impede o reconhecimento das diferentes realidades existentes nos estados e municípios, isto é, “tratam

[17] “É uma contribuição social recolhida por empresas à Secretaria da Receita Federal, instituída como fonte adicional de financiamento da educação e destinada ao atendimento de programas, projetos e ações da educação básica” (FARENZENA, 2017, p.140).

os desiguais como iguais, e a não efetivação de transferências de recursos da União e dos estados pelos municípios, compatíveis com as demandas apresentados pelo nível local" (ALVES, 2011, p. 55).

No decorrer dos anos 90, o efeito impulsionado pelo processo de descentralização ficou conhecido como municipalização, que pode ser enquadrada nas políticas de redistribuição, em razão de modificar a configuração de distribuição e oferta das redes de ensino pela transferência das matrículas sob responsabilidade do governo estadual para os municípios. No momento da realização desse processo não se teve a cautela de considerar os limites, as possibilidades e as capacidades financeiras dos Estados e Municípios, cujo resultado foi acelerado pela implantação da política de fundos (Fundef e Fundeb) conduzindo os gestores municipais pela oferta em quantitativo superior de matrículas, sem pesar de fato a capacidade de financiamento das municipalidades (ALVES, 2011).

O estudo de Alves e Pinto (2020) registra que apesar da oferta da educação básica pública no Brasil apresentar queda sistemática nas matrículas em todas as etapas e modalidades de ensino, em particular na rede estadual a partir do ano 2000, os percentuais de participação da rede municipal cresceram gradativamente de 44% em 1998 para 55% em 2007, atingindo 59% em 2017, o que significa que ocorreu um avanço significativo da municipalização, principalmente nos municípios entre 10 a 50 mil habitantes, os quais atingiram um nível de municipalização superior a 75%.

Cavalcante (2016) constata que ao tratar o financiamento da educação básica, as tensões entre os entes federados estão em evidência inclusive entre a divisão de responsabilidades pela oferta e manutenção da educação pública e os recursos financeiros disponíveis para cumprir as incumbências atribuídas aos entes federados. Como mecanismos para evitar tais tensões estão presentes o desenho constitucional, os dispositivos legais, os arranjos institucionais e intergovernamentais que envolve negociação, cooperação, pactuação e coordenação no processo de formulação e implementação das políticas públicas educacionais, impondo ao poder público a tarefa de criar condições e estabelecer elementos que gerem capacidade financeira para à oferta educacional com condições de qualidade no âmbito do vasto e desigual território brasileiro.

Por conseguinte, alguns arranjos foram sendo desenvolvidos com o intuito de reestruturar as formas de organização, distribuição e constituição dos recursos financeiros, assim como, medidas de garanti-los. Esse fato motivou um conjunto de mudanças mediante novas regras de partilha dos recursos do salário-educação, novos mecanismos de transferências legais e voluntárias da União para a educação básica, vinculação de recursos

relacionadas a metas de percentuais do PIB e subvinculação de recursos por meio de aprovação de fundos contábeis.

Os regulamentos endossam que em matéria de educação, os entes federados legislam concorrentemente, na qual compete a União preceituar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional, assumindo a função normativa ao definir às competências e responsabilidades dos entes federados em relação aos níveis e etapas de ensino e ainda a função alocativa dividida em própria, supletiva e redistributiva (MARTINS, 2011), como pode ser visualizado no Quadro 2.

Quadro 2: Funções de cada ente federado e a relação com o financiamento da educação.

Função	União	Estados	Municípios
Normativa: refere-se a quem vai legislar.	*Edita a lei regulamentadora (FUNDEB – Lei n. 11.494/2007); *Edita normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e Controle Social em nível federal.	*Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal; *Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em nível estadual.	*Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal; *Editam normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e Controle Social em nível municipal.
Alocativa–Própria: diz respeito a quem financia com os recursos próprios.	*Financia seu sistema de ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas)	*Financiam prioritariamente o Ensino Fundamental e médio. Quanto ao DF - também financia a Educação Infantil.	*Financiam prioritariamente o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.
Alocativa–Supletiva: trata de quem apoia o financiamento de ente com menores recursos.	*Apoio técnico e financeiro a estados, DF e município; *Complementação ao FUNDEB (fundo de âmbito estadual que não atingirem o valor mínimo fixado nacionalmente).	*Apoio técnico e financeiro a seus municípios.	---------
Alocativa-Redistributiva - quem concorre para a redistribuição equalizadora.	*Exerce essa função na medida em que: **Estabelece programas de equalização entre os entes federativos; **Edita lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via FUNDEB.	*Exercem esta função na medida em que contribuem para o FUNDEB.	*Exercem esta função na medida em que contribuem para o FUNDEB.

Fonte: Reproduzido de MARTINS (2011)

Martins (2011) destaca que a coordenação de repartição das responsabilidades é materializada por meio das competências concorrentes que requer a cooperação dos entes federados. As esferas governamentais demandam de autonomia e oportunidades de participação efetiva na elaboração de políticas educacionais em âmbito nacional com o intuito

de fortalecer a relação de competência dos governos e atuação prioritária em determinado assunto. A União por meio da função supletiva e redistributiva deve equalizar às desigualdades regionais, sociais e econômicas, garantir condições de acesso e oportunidades educacionais com padrão de qualidade do ensino.

No Quadro 2 é possível observar as funções de cada ente federado relacionadas ao financiamento da educação. De acordo com Martins (2011) essa quantidade de atribuições aferidas às esferas governamentais pode afetar a capacidade financeira, pois nem sempre é adequada às suas responsabilidades. Além disso, as desigualdades de condições financeiras, institucionais, políticas, técnico-administrativas dos Estados e Municípios impactam diretamente na capacidade de entendimento das necessidades e demandas sociais, em particular, educacionais.

De modo geral, as relações federativas, a partilha de recursos financeiros e a divisão de responsabilidades e competências entre os entes são elementos que ajudam a revelar as desigualdades de capacidade e/ou incapacidade financeira dos governos subnacionais, principalmente, na instância municipal diante das novas demandas de oferta da educação básica. Nessa direção, Abrucio (2010) cita as principais dificuldades dos governos locais:

> [...] dependência financeira ou escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a "prefeiturização" (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade dos municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos [..]. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo (ABRUCIO, 2010, p.46-47).

Pinto (2010) revela um fato que pode explicar a situação da desigualdade tributária entre a União, estados e municípios, aliada à crescente expansão das redes municipais no atendimento à educação básica, pois no que se refere aos recursos que o município dispõe, observa-se que, "de cada R$ 100 arrecadados em tributos no país, o governo federal arrecada R$ 70, os estados R$ 25 e os municípios apenas R$ 5" (PINTO, 2012, p.161). Assim, os municípios apresentam uma capacidade mínima de arrecadação, porque os seus principais tributos (IPTU e ISS) apenas possuem potencial significativo de arrecadação nos municípios de grande porte, enquanto, os de pequeno porte continuam dependentes das transferências governamentais dos demais entes da federação.

Desse modo, a divisão de responsabilidade e as competências entre os entes, diante da assimetria territorial, não vem acompanhada de recursos financeiros suficientes para atender

com condições e padrões de qualidade à educação, que pode estar relacionada a capacidade de arrecadação de recursos por parte dos estados e dos municípios, decorrente do próprio sistema fiscal, o que os levam a requerer a presença da União, por meio da sua função supletiva e redistributiva, assim como das transferências de recursos, para enfrentar a questão da desigualdade de atendimento entre eles. Essa complexidade e diferenças econômicas, tributária e regional causam rebatimentos no financiamento da educação básica.

CAPÍTULO II
CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS DA REGIÃO NORTE AO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO

A organização federativa e a repartição de competências entre os níveis de governo, tem expressão particular no âmbito da educação básica, representadas pelo reconhecimento da autonomia dos sistemas estaduais de ensino, definição das competências, responsabilidades e prioridades de atuação dos governos estaduais no financiamento da educação básica.

No que se refere à responsabilidade pela oferta da educação básica, os governos estaduais atuam prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio, principalmente a partir da Emenda Constitucional nº 14/1996 que altera o artigo 211 da Constituição de 1988. Em financiamento, deve-se aplicar o mínimo de 25% de suas receitas resultantes de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento da educação, de acordo com suas prioridades, além de contar com uma parcela do salário-educação.

Busca-se entender a capacidade de financiamento dos governos estaduais da Região Norte, considerando as responsabilidades pela oferta de educação básica, que provavelmente resultam de/em capacidades de financiamento também distintas decorrentes das formas de arrecadação de recursos no âmbito de cada estado.

Para evidenciar a capacidade de financiamento do sistema estadual de ensino da educação básica na Região Norte, este Capítulo está estruturado em quatro subseções. Inicialmente caracterizou a Região Norte a partir de indicadores demográficos, sociais e econômicos, comparativamente entre as Regiões brasileiras. Em seguida foram utilizados os mesmos indicadores para comparar os estados da Região com intuito de caracterizá-los. Posteriormente foram analisadas as condições de atendimento e de oferta da Educação Básica pelos governos estaduais considerando as matrículas por etapas e modalidades de ensino distribuídas por dependência administrativa, com atenção as possíveis peculiaridades no âmbito desses governos. Abordou-se também o financiamento da educação básica a partir das receitas e despesas, além da dinâmica, composição dos recursos e o gasto por aluno Fundeb nos estados da Região Norte.

Por fim, tratou-se dos indicadores *per capita* e do gasto por aluno com o propósito de evidenciar a capacidade de financiamento e o esforço empenhado pelos governos estaduais ao atendimento da educação básica.

2.1 Caracterização da Região Norte: as peculiaridades em destaque.

A Região Norte, em relação as outras regiões brasileiras, apresenta peculiaridades acerca do número de municípios, área territorial, população residente, densidade demográfica, PIB e PIB *per capita*, bem como o *per capita* da receita orçamentária. De forma comparativa, esses indicadores podem ser observados na tabela 1.

Tabela 1: Brasil - Indicadores geográficos, populacionais e econômicos por regiões.

País/ Regiões	nº Estados	nº municípios	Área/km^2	População Residente*	Densidade Demográfica (hab/km^2)	PIB (bilhões R$)	PIB *per capita* (R$/hab)	Receita Orçamentária *per capita* (R$/hab)
Brasil	**27**	**5.569**	**8.541.285**	**205.520.197**	**35,9**	**6.583,3**	**31.339**	**5.169**
Norte	7	450	3.870.000	18.182.253	4,1	367,8	21.049	4.348
Nordeste	9	466	1.612.000	56.760.780	34,1	953,2	16.358	3.413
Centro-Oeste	4	1.794	1.558.000	13.111.182	7,1	659,8	45.561	7.784
Sudeste	4	1.191	576.774	87.711.946	86,9	3.480,8	35.667	4.882
Sul	3	1.668	924.511	29.754.036	47,5	1.121,7	38.062	5.420

Fonte: IBGE; SIOPE/FNDE.
Notas:
(1) PIB referente ao ano de 2016.
(2) população estimada – referência do ano de 2018.
(3) Dados da receita orçamentária referentes ao ano de 2018.
(4) Valores corrigidos ao preço do IPCA/dez. 2018.

A Região Norte possui uma área total de 3,9 milhões de quilômetros quadrados, que equivale a cerca de 45,3% do território brasileiro, para Barros (2011) essa enorme extensão territorial é capaz de produzir heterogeneidades, aprofundadas por questões ambientais, étnicas, demográficas e principalmente sociais, revelando as diferenças próprias da região. Além de tornar uma situação desafiadora de enfretamento das desigualdades no interior do seu próprio território, exigindo atenção do poder público para amenizar essas diferenças mediante políticas públicas.

Correa e Hage (2011) argumentam que no tocante à heterogeneidade da Região Norte, se torna inviável tratar de todos os aspectos que a configuram, porém, é necessário focar nas

> "singularidades relacionadas ao terreno ambiental, sociocultural, produtivo e territorial da região, com a expectativa de que as especificidades sejam apresentadas e problematizadas nos processos e espaços de elaboração e implementação de políticas e propostas educacionais para a região" (CORREA; HAGE, 2011).

No que se refere à densidade demográfica há bastante disparidades entre as regiões brasileiras. De forma comparada, os números indicam que Região Norte apresenta uma densidade relativamente baixa (4,09 hab/km^2), enquanto a Região Sudeste se destaca com a maior densidade demográfica (86,92 hab/km^2). Essas diferenças entre as regiões envolvem questões relacionadas a fatores de ordem natural (clima, cobertura vegetal), atividades agropecuárias, urbanização, processo de ocupação que ocorreram de forma bastante distintas.

Em relação aos domínios territoriais de baixa densidade demográfica da região Norte, encontra-se o perfil de ocupação ribeirinha, a forma de povoamento de parte da população, a dispersão da população ao longo das estradas, as densas manchas urbanas representadas pelas capitais dos estados, a extensão territorial dessa região, que passa pela delimitação de numerosas terras indígenas e de Unidades de Conservação (IBGE, 2010).

Embora a Região Norte seja reconhecida por seu ecossistema e deter, em escala nacional, recursos minerais, madeireiros, agropecuários e esforços históricos direcionados para a sua ocupação demográfica e econômica, ainda, encontra-se povoada dispersamente, conforme dados da tabela 1. É provável que isso decorra do fato de possuir em seu território grandes áreas de floresta, ser entrecortada por muitos rios, possuir um clima quente e úmido, relativo isolamento geográfico, agravado pelo problema da circulação das pessoas, em virtude, das grandes distâncias e principalmente, por dispor de um sistema de transporte em condições precárias, composto por poucas rodovias e em mau estado de conservação (RODRIGUES, 2007), colocando-a numa situação de peculiaridade em relação as demais regiões do país. Esses aspectos produzem peculiaridades nos modos de vida dos povos que habitam na região, sobretudo nas florestas, que não é fácil adensar.

No que diz respeito ao processo recente de ocupação da Região Norte, encontra-se associado inicialmente a ação do governo federal e as políticas de desenvolvimento econômico dos anos 60 e 70. Nesse período, privilegiou-se determinados espaços, pois segundo Oliveira (1996) foram quatro grandes polos de expansão e ocupação da região: 1) Polo Zona Franca de Manaus, gerou grande polo moderno de crescimento industrial, com o objetivo de irradiar o desenvolvimento a vasta porções interiorizadas; 2) Polo Carajás, abrange o triângulo São Luís, Marabá-Belém, relacionado à disponibilidade de recursos naturais (minérios e ferríferos); 3) Polo agropecuário e 4) Polo para assentar migrantes com "*Know how*" agrícola.

Becker e Stenner (2008) sintetizam que o surgimento e a expansão dos espaços urbanos na Região Norte, em distintos períodos, resultam desenvolvimento rápido, excludente e de natureza diversa, marcado por ciclos transitórios de crescimento e queda da economia capitaneados, em geral, por mercados externos à Região. Assim, as seguidas tentativas, caracterizadas pelo esforço e o desafio de incorporá-la ao empenho nacional de desenvolvimento, ainda não lograram êxito diante das suas peculiaridades e identidade própria.

Quanto aos aspectos econômicos, ainda que questionável como indicador de desenvolvimento, o valor de PIB reflete as dinâmicas das atividades e impactos na economia

das regiões brasileiras. A tabela 1 apresenta dados do PIB das regiões, que quando comparado ao PIB nacional, revelam que 69,2% do PIB brasileiro, em 2016, estava concentrado nas regiões Sudeste e Sul. A região Sudeste foi responsável por 53,1% do total, destacando-se por concentrar mais da metade de tudo que o País produz. Contrapondo-se a isso, os valores das regiões Norte e Nordeste quando somado atingiram apenas 19,7% do total. A Região Norte participou apenas com 5,3% do total do PIB brasileiro. Essa configuração remete a reflexão a respeito dos esforços de ocupação populacional, que objetivavam principalmente a integração da Região Norte à economia nacional, na prática não se materializou em termos da ampliação relativa do PIB local no nacional.

Essa situação tem relação com o contexto histórico de estruturação da Região, pois de acordo com Castro e Campos (2016), o esforço para o desenvolvimento econômico, principalmente na década de 1970, produziu um efeito multiplicador na capacidade produtiva do país, com rebatimentos nas regiões brasileiras que acompanharam o ritmo vertiginoso do crescimento, inclusive a Região Norte, entre os anos de 1970 e 1990, mas não o suficiente para alterar de forma expressiva à situação dessa região no cenário nacional. Gemaque (2004) complementa que a base econômica da Região, tradicionalmente extrativista, sofreu mudanças significativas na década de 70, devido às políticas de incentivos fiscais implementadas pelo governo federal para estimular o seu desenvolvimento econômico, o que resultou na implantação de diversos projetos[18].

Nas décadas de 1980[19] e 1990, um novo perfil econômico foi sendo traçado para Região Norte, sob justificativa de ocupação do território e desenvolvimento local. Assim, implantou-se grande projetos econômicos, voltados para a exploração dos recursos naturais da Região, dentre eles: o Projeto ALBRAS/Alunorte, cuja implantação ocorreu na década de 1980, no município de Barcarena no Pará, com produção de alumínio primário e de alumina; e mais recente, o Projeto de construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, complexo energético implantado na parte final do Rio Xingu, conhecido como Volta Grande do Xingu, no Pará, se tornou a principal obra do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)[20].

---

[18] Década de 70 - O Projeto RADAM (Reconhecimento da Amazônia), um estudo das potencialidades da região, principalmente no que se refere à exploração de seus recursos naturais. Também nessa década foram realizadas diversas obras estruturais, como rodovias (Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Porto Velho-Manaus), empreendimentos agropecuários e minerais (Projeto Jarí e Projeto Carajás).

[19] Construção de grandes usinas hidrelétricas, como Tucuruí e Balbina, que se estendeu até o início da década de 1980, ocasionou grande impacto ambiental, aumentando o desmatamento, migração de espécies de animais e comprometimento das populações locais por conta das áreas alagadas pelos reservatórios.

[20] O Plano de Aceleração do Crescimento foi lançado em 2007 pelo ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva e pela então ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O plano prevê políticas econômicas para os quatro anos seguintes com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do país. Em 2010 foi lançado o PAC 2.

A implantação de maior parte desses projetos gerou sérios conflitos com a população, em função dos problemas sociais resultantes da implementação. Ou seja, de um lado o discurso do desenvolvimento econômico para a Região Norte, que na observação de Costa et. al. (2017) é muito clara sua denominação sendo substituída definitivamente por Amazônia, com "um item único para a descrição de projetos do Governo para a região" (COSTA, et. al., 2017), de outro, aponta-se para as incoerências do discurso, devido aos inúmeros problemas causados por ele, como: impactos socioambientais, conflitos entre a população ribeirinha e os empreendedores, deslocamentos compulsórios e consequente ruptura social, transição de moradia do campo para a cidade, alteração e danos ao modo de produção e trabalho, entre outros.

Em síntese, o crescimento econômico da Região Norte veio sendo acompanhado de elevado crescimento populacional e ocupação desigual do espaço geográfico, pois segundo Barbosa (2004), o conjunto de dados sobre a Região Norte mostram que apesar das tentativas de impulsionar o desenvolvimento deste território, as propostas implementadas produziram, de modo combinado, o desenvolvimento econômico e a pobreza. A pobreza e a diferença de rendimentos da população marcam o contexto econômico brasileiro, refletidas no âmbito de suas regiões. Segundo informações do IBGE, o Norte e Nordeste são amplamente caracterizados como regiões mais pobres em um país marcado por imensa desigualdade regional.

Em relação às desigualdades entre as regiões brasileiras, o PIB *per capita* aponta, ainda que de maneira insuficiente, os desafios a serem enfrentados pela federação para amenizar tais diversidades. A utilização desse indicador permite, indiretamente, acompanhar a evolução da dinâmica econômica dessas regiões e ainda tem forte correlação com arrecadação própria dos entes federados, assim como, na transferência da cota parte do ICMS aos municípios. Isto é, o PIB *per capita* é um indicador que ajuda revelar o desempenho e a dinâmica econômica das regiões e de níveis de disparidade entre elas.

Os dados da tabela 1 mostram que o PIB *per capita*[21] da região Norte, em 2016 representou apenas 5,4% de participação no PIB *per capita* nacional. Posiciona-se abaixo das regiões do Centro-Sul, visto que o PIB *per capita* do Sudeste, Sul e Centro-Oeste estão acima da média nacional. É evidente que as regiões Norte e Nordeste requerem crescimento econômico para que seus indicadores possam se aproximar da média nacional. No estudo de

[21] O PIB per capita é utilizado usualmente como medida de bem-estar para demonstrar um problema regional no Brasil. Entretanto, é possível que as diferenças regionais entre PIBs per capita sejam consequência de especializações produtivas ou preferências individuais, mas não levem a qualquer desigualdade de oportunidades entre indivíduos que vivem em regiões diferentes, como discutido em Barros (2011).

Cruz (2014), a partir de projeção do nível renda de cada estado das regiões Norte e Nordeste até 2022, é revelado que esse cenário de disparidades entre as regiões brasileiras será mantido. De modo geral, esse resultado indica a manutenção da desigualdade territorial e revela as condições de vida da população.

Outro indicador que evidencia a realidade econômica das regiões brasileiras é a receita orçamentária *per capita*, que tem por finalidade atender às necessidades públicas demandadas pela população. Desse modo, ao analisar a receita *per capita*, observa-se que o maior valor *per capita*, em 2017 foi da Região Centro-Oeste (R$7.784) e o menor da Região Nordeste (R$3.413), ou seja, uma diferença de 56,2% entre essas regiões. Isso revela que a receita *per capita* entre as Regiões apresentam significativas diferenças de valores, dado que, por exemplo, as regiões Sul e Centro-Oeste exibem valores superiores ao nacional e a região Norte valor inferior.

Salienta-se que esses valores da receita *per capita* do Norte e Nordeste abaixo do *per capita* nacional tem seus vestígios fixados na forma de organização das finanças públicas brasileira, como um problema estrutural de todo o território nacional, decorrente do desenho do sistema tributário atual, que não atende às necessidades de financiamento principalmente quando há redução da atividade econômica e também devido à dinâmica de crescimento populacional que tornou defasado o sistema de partilha de recursos no âmbito das regiões brasileiras, aprofundando a diferença entre as receitas per capita do orçamento das regiões brasileiras (DINIZ, 2018). Esse fenômeno pode ser explicado pela forte disparidade regional existente no país, em que, o desenvolvimento econômico aparece concentrado no eixo sul-sudeste.

Além dos indicadores econômicos importa observar os sociais e educacionais, de modo associá-los e construir um quadro mais claro a respeito da situação e necessidades básicas e de capacidade das regiões brasileiras, em particular a Região Norte. Nessa direção, a tabela 2 apresenta informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais e o percentual de adolescentes e jovens (06 a 17 anos) que não frequentam a escola em âmbito regional.

Tabela 2: Brasil - Indicadores sociais por regiões.

País/Regiões	IDH	Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais)	(%) de pessoas fora da escola			
			04 a 17 anos	04 e 05 anos	06 a 14 anos	15 a 17 anos
Brasil	**0,778**	**7,0**	**6,5**	**15,7**	**1,4**	**15,0**
Norte	0,730	8,0	8,8	28,7	2,5	15,2
Nordeste	0,711	14,5	6,5	11,1	1,7	16,9
Centro-Oeste	0,795	5,2	7,7	25,3	1,5	15,6
Sudeste	0,796	3,5	5,3	11,5	0,8	13,1
Sul	0,770	3,5	7,3	21,2	1,3	15,4

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano; IBGE: Pnad Continua (2015)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida padronizada que compara riqueza, educação, esperança de vida, natalidade, entre outros fatores, com o intuito de avaliar o bem-estar da população de uma determinada localidade. Por isso é interpretado como um índice de avaliação da qualidade de vida humana, visto que, os indicadores econômicos apresentam-se insuficientes para revelar tal situação. Nestes termos, a avaliação da qualidade de vida da população não pode ser mensurada apenas por aspectos econômicos, mas também por aqueles relacionados à oferta de bens públicos, como a educação.

Na tabela 2, os dados referentes ao IDH[22] são apresentados na classificação de nível Alto (0,700-0,796) para as regiões brasileiras em 2017, onde o cálculo entre às três dimensões (renda, longevidade e educação) é bastante parecido entre as Regiões do país. Ainda assim, é possível observar que a região Centro-Oeste apresenta maior índice (0,795) e a região Nordeste menor desempenho (0,711). A região Norte (0,730) está abaixo da média nacional (0,778), que corresponde a 6,2% de diferença. Isso ilustra a situação desfavorável da Região Norte quando se trata da qualidade vida da sua população. Toni Jr (2010) reforça essa análise, ao concluir que apesar de o IDH ser utilizado para medir aspectos do desenvolvimento humano, mostra uma distribuição distorcida das variáveis acarretando uma falsa imagem da realidade, ou seja, mesmo com o intervalo alto de IDH (0,700 a 0,799), predominante nas regiões brasileiras, não significa que a população dispõe de uma boa situação de qualidade de vida, haja vista que ainda há regiões que apresentam condições de miséria, baixos índices educacionais, entre outros, como exemplo, a região Norte apresenta elevada taxa de pessoas analfabetas a partir de 15 anos em relação ao Centro-Sul do país.

Apesar de a taxa de analfabetismo integrar o índice como variável de cálculo, optou-se

[22] No Brasil o Índice é calculado a partir da realidade dos municípios. O governo federal adota em seu Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, o IDH como um ajuste metodológico do IDH Global, cujo principal foco foi considerar o cálculo da renda municipal *per capita*, resultado do questionário mais detalhado aplicado pelo IBGE durante o Censo Demográfico.

por analisá-la separadamente, considerando que o crescimento dela, pode não necessariamente refletir eficiência em relação aos demais componentes. Por exemplo, como PIB *per capita* também é uma variável do índice de desenvolvimento humano, isso poderia compensar a queda dos indicadores educacionais ou de saúde, por apresentar maior valor. Desse modo, os dados da tabela 2 revelam que em 2015, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais na Região Norte foi bem superior das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

No que se refere ao analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, constata-se que as desigualdades regionais persistem, que ainda há predominância do analfabetismo em 14,5% na Região Nordeste do país, seguida da Região Norte em 8,0%, ambas com índice maiores que o nacional. Nas regiões Sudeste e Sul, as taxas de analfabetismo atingem 3,5% e a Centro-Oeste em 5,2%. Em outros termos, as regiões com menor desenvolvimento econômico são as que apresentam os piores índices de analfabetismo.

Esse fenômeno do analfabetismo, definido pela incapacidade das pessoas de ler (ou ler e escrever) textos simples (IBGE), apresenta-se como um grande desafio para a política educacional, que além das taxas de analfabetismo dependerem da estrutura etária da população, também necessita da capacidade do sistema de ensino em alfabetizar os indivíduos em todas as faixas etárias. Soma-se a isso, as desigualdades entre as regiões no que diz respeito, a limitação de recursos, deliberações acerca das estratégias de políticas voltadas para alfabetização dessa população e dificuldades peculiares da educação de jovens e adultos.

No PNE em vigência, têm-se por meta elevar a alfabetização da população de quinze anos ou mais, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a taxa de analfabetismo funcional até o final de 2024. Para isso se torna viável foram apresentadas como estratégias implementação de ações voltadas à alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização e apoio técnico e financeiro de projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visam o desenvolvimento de modelos adequados às necessidades específicas dos alunos, no entanto, o que se acompanha é a não efetivação deste planejamento devido aos cortes eminentes de recursos pelo governo federal.

O que se revela pelos dados da tabela 2 é que ainda tem uma parcela considerável de pessoas analfabetas no país, apesar das inúmeras tentativas[23] de erradicar o analfabetismo e dos esforços promovidos no sentido de combater o analfabetismo, o problema continua existindo e se mostra como um transtorno social crônico diante das desigualdades existentes,

[23] Nas últimas décadas o Programa Brasil Alfabetizado – voltado para alfabetização de jovens, adultos e idosos.

principalmente em nível regional e local (PINTO *et al*, 2000). Logicamente, o problema é a garantia de políticas públicas educacionais que possibilitem resultados efetivos para conter o analfabetismo, considerando as diferenças regionais.

Outro indicador que revela as desigualdades entre as regiões e requer ações efetivas do poder público é a população que não frequenta a escola. Como pode ser observado na tabela 2, há crianças e adolescentes fora da escola em todas as regiões do país. Em termos percentuais, o problema é mais grave na região Norte, na qual 28,7% e 2,5% da população está fora da escola nas faixas etárias de 4 e 5 anos e de 6 a 14 anos, respectivamente.

Em relação à participação das regiões no contingente da população fora da escola por faixa etária, verifica-se que no grupo de 4 e 5 anos, as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte têm maiores taxas de excluídos da Educação Básica. Para a idade de 6 a 14 anos, Norte e Nordeste, nessa ordem, são os mais excludentes no que se refere ao acesso e permanência na escola. Na faixa de 15 a 17 anos, com exceção do Sudeste, que apresenta taxa de exclusão expressivamente mais baixa, as demais regiões não diferem tanto em relação ao percentual de jovens fora da escola.

A universalização do acesso à educação básica, ainda que assegurado pela legislação educacional, perpassa pela inserção da população que se encontra fora da escola, assegurando todos os direitos por eles demandados. Considera-se necessário o esforço conjunto das esferas governamentais, no sentido de criar outras estratégias para garantir as condições de atendimento escolar para essas crianças e adolescentes. Tal esforço pode refletir, por exemplo, no aumento da capacidade de atendimento escolar.

Esses indicadores retratam o nível e complexidade dos problemas socioeconômicos e educacionais, em particular da Região Norte, na qual as incontáveis riquezas naturais contrastam com níveis baixos de desenvolvimento e níveis altos de exclusão social, marcando visivelmente está região em relação as demais do país.

Além disso, deve-se reconhecer as heterogeneidades próprias da Região Norte, que resultam da forma como se articulam as desigualdades socioeconômicas e a diversidade de identidades dos sujeitos, demandando recursos financeiros para atender as suas particularidades, inclusive em relação à educação.

2.2 Caracterização dos Estados da Região Norte.

Anteriormente, os indicadores socioeconômicos foram comparados entre as regiões brasileiras, com destaque à Região Norte. A partir deste tópico, os mesmos indicadores serão analisados entre as unidades federativas da Região Norte, de modo a caracterizá-las a partir da

situação geográfica, populacional, demográfica econômica, social e educacional em âmbito regional, visto que, tais características podem se tornar responsáveis por gerar inúmeros determinantes que refletem e impactam diretamente na educação dessa Região.

Ao considerar os indicadores de geoeconômicos dos estados da Região Norte, as informações foram organizadas primeiramente pelos aspectos geográficos (número de municípios, área territorial), em seguida, os populacionais e demográficos (população residente e densidade demográfica) e por fim, os aspectos econômicos (PIB, PIB *per capita* e receita orçamentária *per capita*), conforme tabela 3.

Tabela 3 – Região Norte - Indicadores geográficos, populacionais e econômicos por estados.

Região/ Estados	**Nº Municípios**	**Área Territorial (km^2)**	**População Residente***	**Dens. Demográfica ($hab./km^2$)**	**PIB (bilhões R$)**	**PIB *Per capita* (R$/hab)**	**Receita Orçamentária *Per capita* (R$/hab)**
Norte	**450**	**3.870.000**	**18.182.253**	**4,1**	**367,84**	**21.049**	**4.348**
Acre	22	164.124	869.265	4,5	14,27	17.202	7.630
Amapá	16	142.829	829.494	4,7	15,48	19.405	6.506
Amazonas	62	1.559.147	4.080.011	2,2	93,20	22.936	4.247
Pará	144	1.247.955	8.513.497	6,1	155,19	18.549	3.036
Rondônia	52	237.765	1.757.589	6,6	43,50	24.093	5.190
Roraima	15	224.301	576.568	2,0	12,10	23.158	7.665
Tocantins	139	277.720	1.555.229	5,0	34,10	21.998	6.626

1Fonte: IBGE; SIOPE/FNDE.
Notas:
(1) PIB referente ao ano de 2016.
(2) população estimada – referência do ano de 2018.
(3) Dados da receita total orçamentária *per capita* referente ao ano de 2018.
(4) Valores corrigidos ao preço do IPCA/dez. 2018.

A partir dos dados da tabela 3, observa-se que na Região Norte, as unidades federativas de maior extensão territorial são Amazonas (40,3%) e Pará (32,2%) e o de menor abrangência territorial é o Amapá (3,7%). O estado do Pará apresenta o maior número de municípios (144) e Roraima o menor número (15 municípios). Esses números revelam as diferenças existentes no âmbito da extensão territorial da Região Norte, cercados pelos aspectos históricos de organização, formação e de suas respectivas unidades políticas, com rebatimentos na execução das políticas educacionais no interior da própria região.

Desse modo, a Região Norte como espaço geográfico está interligado aos primeiros esforços de ocupação por países europeus, marcado por conflitos, onde as fronteiras regionais são fortemente influenciadas por características naturais, na qual a ocupação do território se cumpriu a partir da articulação entre o complexo hidrográfico e a vasta floresta tropical e úmida, como aspectos estruturantes, além da imensa diversidade e peculiaridades da região

(IBGE, 2007)[24].

Ao lado da diversidade geográfica, há os processos socioeconômicos, as limitações de capacidade estruturante do espaço regional, justificado por sua enorme área territorial e a distribuição da população no seu interior. Nestes termos, a tabela 3 evidencia que o estado com maior índice populacional é o Pará (46,8%) em relação ao total da Região Norte, seguido do Amazonas (22,4%) e o menos populoso é Roraima (3,2%). Em relação à densidade demográfica, a maior é verificada no estado de Rondônia (6,6 hab/km^2) e a menor, em Roraima (2,0 hab/km^2). Essas diferenças na espacialização da população entre os estados da Região Norte decorreram do surgimento e crescimento de pequenos centros urbanos (*habitats* rurais, núcleos de garimpagem e enclaves de grandes empreendimentos) e da consolidação de centros urbanos regionais de porte médio, como os municípios de: Parintins, Itacoatiara e Tabatinga (no Amazonas); Altamira, Itaituba, Marabá, Santarém, Redenção e Parauapebas (no Pará); Araguaína (no Tocantins). Além disso, a maior concentração populacional nas capitais como Belém (PA), Manaus (AM) e Macapá (AP), que são receptáculo de parte da população de migrantes (SIMÕES, 2006).

Destaca-se que Roraima foi o estado com o menor número de residentes, ocasionando a menor densidade demográfica ao nível regional. Silva e Silva (2004), apontam que com o recente crescimento de interação com o restante território brasileiro, Roraima tem apresentado forte expansão ocupacional e por ser de fronteira, isso também tem contribuído para ampliar a ocupação do seu território. Tocantins é permeado por pequenos povoados, apresentando 19 municipalidades com residentes entre 1.000 e 20.000 habitantes. O Pará é o estado com colonização mais antiga na Região Norte, o que explica, o maior contingente populacional e a concentração de municípios com as maiores populações. O estado do Amazonas concentrou a segunda maior população, no entanto, devido sua enorme extensão territorial, assumiu a penúltima posição em distribuição populacional por quilômetro quadrado.

Apesar da baixa densidade demográfica da região, os autores Bentes e Amin (2005) expressam que a partir de 1970, a população da Região Norte veio crescendo de forma acelerada quando comparada ao crescimento populacional brasileiro, principalmente, devido "[...] a evolução do processo migratório em função da colonização e dos Grandes Projetos [...]" (BENTES; AMIN, 2005, p. 10).

Os dados da tabela 3 mostram as diferenças populacionais e demográficas dos estados da Região Norte se acentuando temporalmente. Inicialmente ocupada por populações

[24] IBGE. Relatório Técnico Preliminar, Rio de Janeiro, agosto de 2007.

indígenas, a Região recebeu um primeiro influxo migratório oriundo do Nordeste entre meados do século XIX e início do XX, atraídos pela expansão de cultivos de seringais, conhecido como primeiro ciclo da borracha. Posteriormente, outros movimentos populacionais ocorreram a partir da década de 1970, com a chegada de novos migrantes nordestinos, agora atraídos pela exploração de ouro e pedras preciosas. Os movimentos migratórios dos anos oitenta foram em direção ao estado de Rondônia, com a chegada de produtores rurais em busca de terra. Uma parte dessa população da constitui "as populações ribeirinhas" que ocupam as várzeas amazônicas, instituindo um modo de vida peculiar, conhecimento sobre a floresta e as adversidades da região. Esses deslocamentos espaciais, ao longo da história, foram moldando uma forte diversidade populacional e cultural em toda a Região Norte, o que introduz desafios novos para o desenvolvimento econômico da região e dos seus respectivos estados.

Em relação aos aspectos econômicos, a tabela 3, mostra que o Produto Interno Bruto (PIB) apresenta variações entre os estados da Região Norte. Em 2016, o estado do Pará contribuiu com 40,9% do PIB da região, apresentado com um dos maiores PIBs em relação aos demais estados. Esse Estado apresenta uma economia complexa, composta por atividades extrativistas, agropecuária e industrial. Tradicionalmente, baseada no extrativismo mineral, com extração de estanho, ouro, ferro, manganês, bauxita e calcário; no extrativismo vegetal com a exploração da madeira; na produção agrícola e na pecuária. A partir da década de 70, vem sofrendo alterações com a implantação de políticas de incentivos fiscais por parte do governo federal, cujo objetivo é estimular o desenvolvimento do estado e de toda a Região Norte. No final da década de 1990, devido à implantação do monocultivo, adotou-se a estratégia de disponibilidade créditos aos interessados em investir a produção de soja (FAPESPA, 2017).

Além disso, o Pará detém a maior reserva de água doce do mundo, despertando o interesse (inter) nacional para a produção de energia elétrica, com investimentos elevados nessa produção, no entanto, isso não reflete e melhoria das condições de vida de sua população, visto que um percentual inferior a 50% do total de domicílios conta com abastecimento de água, ou seja, metade dos domicílios paraenses contam com água em suas residências (FAPESPA, 2017).

O Amazonas é o segundo estado a participar do PIB da região, com 26,4% no ano de 2016. A principal potência econômica do Amazonas atualmente é o Polo Industrial de Manaus (PIM), cuja concentração de sua atividade está localizada na capital Manaus. Entretanto, a sua formação econômica tem sua base na extração da borracha, no decênio de 1891-1900. Nos

anos posteriores, esse produto perdeu competitividade no comércio mundial acarretando a queda da economia por um período de quarenta anos. A partir dos anos de 1967, o estado iniciou outro ciclo econômico com abertura da Zona Franca de Manaus[25], que teve como objetivo viabilizar o desenvolvimento econômico da região Norte e ainda promover integração produtiva e social ao restante do país.

Intensificou-se também no estado as intervenções de desenvolvimento regional e políticas de incentivos para atrair capitais financeiros. De acordo com Silva (2006), o sistema de incentivos fiscais implantados na região atraiu investidores, que aproveitaram a redução do custo do capital e as facilidades na importação de insumos para investir em setores emergentes de alta tecnologia.

Para Lira (2005) com os incentivos fiscais, o desenvolvimento da região ocorreu no sentido de aprofundar a integração da região no processo mais amplo de concentração e centralização do capital no âmbito do espaço nacional e não de corrigir os desequilíbrios regionais e desigualdades de desenvolvimento existentes, mas sim na reprodução das desigualdades sob a lógica do capital. Assim, institui-se o atual modelo de desenvolvimento econômico do estado do Amazonas, rompendo a inércia econômica com o aparecimento de uma nova fonte de dinamismo, o polo industrial moderno. Com esse dinamismo ocorreu o aumento populacional em maior proporção na capital, tornando Manaus a maior cidade da região Norte.

Roraima é a menor economia da Região Norte, com participação de 3,3% em 2016. É fortemente baseada no setor terciário, onde concentra sua base econômica nos serviços, em particular no serviço público, que de acordo com Silva e Silva (2004) se configurou por algum tempo na “economia do contracheque” definindo a situação econômica e social desse estado.

Além disso, o PIB de Roraima também está relacionado às fronteiras terrestres com a Venezuela e Guiana Inglesa, a partir do cultivo de soja, com os aspectos logísticos de distribuição e de produção das *commodities*[26] agrícolas. Recentemente, a produção agrícola do estado esteve em destaque no cenário nacional com a projeção de produção de milhões de toneladas de grão de soja, representando a multicultura na produção, especialmente nos municípios de Boa Vista, Mucajaí, Alto Alegre e Bonfim. Ressalta-se também a tentativa do

---

[25] É formada por três polos essenciais: o industrial, o comercial e o agropecuário. O segmento industrial é a base de sustentação das iniciativas governamentais, com cerca de 450 indústrias de alta tecnologia.

[26] Produtos básicos voltados à exportação que têm seu preço (cotação) definido no mercado internacional: minerais (ferro, cobre, caulim, bauxita, manganês, por exemplo) e produtos do agronegócio (soja, carnes, algodão, milho, entre outros).

estado em atrair produtores para as terras de baixo custo e com boa produtividade, por incentivo fiscal, subsídios e garantias (SILVA; SILVA, 2004).

Outro movimento econômico no estado de Roraima, refere-se à agricultura sustentável e a implantação dos sistemas agroflorestais (SAFs), combinando os recursos naturais com os recursos humanos e tecnológicos para viabilizar os sistemas de produções e melhorar a qualidade de vida dos produtores de baixa renda da região, que segundo Silva e Silva (2004) é uma estratégia de desenvolvimento para mitigar a pobreza e conservar os recursos na região.

Em termos econômicos, o Acre participou em 4,1% do PIB da região Norte, em 2016, reflexo da organização de atividades econômicas do estado ao longo dos anos. De maneira não muito diferente dos outros estados da região Norte, no Acre a economia foi viabilizada por políticas e programas de desenvolvimento pouco duradouro e sustentável. Nos anos 70, a expansão da fronteira agropecuária e madeireira foi acompanhada por conflitos sociais de acesso à terra, exploração predatória de recursos naturais, altas taxas de desistência de projetos de assentamentos e crescimento desordenado de cidades como a capital Rio Branco. Com isso, é no extrativismo vegetal que a economia se sustenta, apesar de falta de apoio e incentivos necessários para sua produção. Recentemente, o Estado tem empreendido esforços para promover o desenvolvimento sustentável, a partir do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumento organizado para o processo de ocupação socioeconômica por meio da identificação do potencial de cada região e da orientação dos investimentos para o desenvolvimento do extrativismo, da agroindústria e da agropecuária, buscando a preservação da biodiversidade. Desse modo, Ferreira e Botelho (2014) atestam que o Acre tem na economia da floresta a sua principal articuladora de políticas públicas de emprego e renda, com um gerenciamento territorial integrado e fomento às cadeias produtivas florestais e agroflorestais.

Conforme os dados da Tabela 3, o estado do Amapá participou com 4,3% do PIB do total da Região Norte em 2016, pois de acordo com as informações do IBGE (2012) quase da metade do PIB é proveniente da administração governamental e gastos sociais, seguido do comércio com a criação da Área Livre Comércio de Macapá e Santana (ALC) para atrair investidores e das atividades imobiliárias. Ademais, a extração de minérios (ouro, ferro, caulim) e de recursos florestais não-madeireiros, agricultura familiar e a pesca são essenciais para garantir os meios de produção e subsistência da população do Amapá. Soma-se a isso o apoio ao acesso a inovações e incentivos financeiros por programas governamentais, como o

PRONAF[27], que oferece investimento para os pequenos agricultores e populações extrativistas. Registra-se que apesar dos esforços governamentais para impulsionar a economia do Amapá, Carvalho (2010) afirma que ainda não são suficientes para o desenvolvimento econômico, principalmente a partir de modelos sustentáveis para trazer benefícios para os povos das florestas e comunidades rurais, bem como para todo estado.

Em síntese, os dados apresentados na tabela 3 e suas respectivas análises reforçam que apesar de apresentarem percentuais do PIB (3,27%; 4,08%; 4,25%, respectivamente) muito próximos da média da região Norte, as economias dos estados de Roraima, Acre e Amapá comportam realidades bem distintas.

A partir dos dados da tabela 3, observa-se que PIB de Rondônia atingiu o valor de R$ 39,4 bilhões, com uma participação de 11,7% do total da região Norte, em 2016. O desenvolvimento da economia nesse Estado ocorreu de forma diversificada, caracterizado por ciclos, como o da borracha, da cassiterita, da madeira responsáveis pelo desenvolvimento das principais cidades do Estado. Além da agricultura com a produção de grãos, a agropecuária e a incursão dos grandes projetos de construção das Usinas Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau no rio Madeira causaram mudanças no panorama socioeconômico de Rondônia. Acrescenta-se a presença intensa de fluxos migratórios que se deslocaram para atuar nos empreendimentos.

Em conformidade com Batista e Souza (2017), o segmento terciário exerce maior contribuição na constituição do PIB em Rondônia, que ocorre devido a movimentação de mercadorias produzidas no interior do próprio Estado, porém, os segmentos primários e secundários também contribuem para o desenvolvimento da economia no Estado.

A tabela 3 evidencia que em 2016, o Tocantins atingiu o valor de R$ 31,6 bilhões de PIB, com participação de 9,4% no total da Região Norte, apresentando-se como o quarto melhor PIB do norte do país. A base econômica do estado, encontra-se relacionada ao setor dos serviços. Esse segmento vem perdendo espaço para o setor secundário, em função das mudanças na matriz produtiva com o crescimento da industrialização. A dinâmica agropecuária se encontra marcada pelo aumento da produção agrícola de grãos de arroz e soja (principal produto de exportação) e pelo aumento da exportação de carne bovina (pecuária de corte). Segundo Ferreira e Botelho (2014), atualmente, a base econômica de Tocantins está pautada no agronegócio e na balança comercial, liderada pela exportação da soja, seguida de carne bovina. Há também um intenso fluxo migratório no interior do Estado e entre as demais

[27] O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um instrumento de política pública com a finalidade de fomentar e desenvolver a agricultura familiar. Esse programa financia projetos individuais ou coletivos desenvolvidos em propriedades rurais, no intuito de estimular a geração de renda e o emprego de mão de obra familiar (ARAUJO; VIEIRA FILHO, 2018).

regiões do país, realizada inclusive pela rodovia Belém-Brasília.

Salienta-se que o estado do Tocantins é a mais nova unidade federativa brasileira, resultante da divisão do estado de Goiás por determinação da CF/88, passando a integrar a Região Norte com a justificativa da maior disponibilidade de recursos federais para à região, o que acarretaria melhores condições de desenvolvimento econômico e social para o novo estado. Borges et al. (2013), constatam que após vinte três anos de integração do estado, a Região Norte continua apresentando problemas sociais (saúde e educação) e econômicos (geração de emprego e renda) -, dificuldades essas também existentes nas demais unidades políticas do país.

Nas últimas décadas, o desempenho econômico não reflete um crescimento homogêneo nos estados da Região Norte, principalmente, devido a três fatores: investimentos públicos e os incentivos fiscais abrangendo parte do estado do Pará; as zonas francas ou de processamento de exportação, localizadas nos estados do Amazonas e Amapá; e o agronegócio ligado à produção de grãos e à pecuária bovina, e, que, atualmente, aumenta o seu peso relativo ao desempenho econômico, em especial, nos estados de Rondônia, Tocantins e Pará (VIDAL E ALVES, 2017).

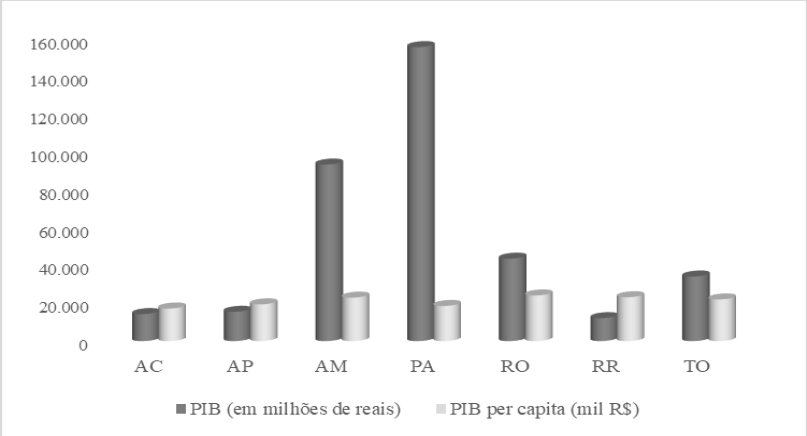
A despeito dos avanços no tocante à produção econômica dos estados da região Norte, a participação no PIB em escala nacional é a menor do país, pois os cinco menores PIBs brasileiros são das unidades federativas da região. Em contrapartida, Vidal e Alves (2017) em estudo realizado sobre a variação do PIB no período de 2010 a 2014, constatam que Região Norte apresentou um acréscimo na participação no PIB acima da média nacional (9,7%). Isso decorre das *commodities* sobre o aumento da participação das exportações dos produtos básicos. Por exemplo, o estado do Pará foi o que mais contribuiu para o resultado obtido, principalmente, em virtude da recuperação internacional do preço da *commodity* do minério de ferro com grande peso na economia estadual. Os estados do Amazonas e de Rondônia contribuíram devido à recuperação da indústria de transformação e do crescimento da atividade agropecuária, respectivamente.

Ao considerar o PIB *per capita* como indicador que revela a dinâmica econômica e demográfica por meio do cálculo do rateio do PIB pela população residente em uma determinada localidade, pretende-se identificar o seu comportamento nos estados da Região Norte. Desse modo, depreende-se da tabela 3, que o estado com menor PIB *per capita* é o Pará, com R$ 16.689 e o maior foi apresentado pelo estado do Amazonas, correspondendo a R$ 22.245, em 2016. Isso ocorre quando a população cresce mais que a produção no ano determinado, o que reflete no processo de desenvolvimento e nas condições de qualidade de

vida da população.

De forma comparativa entre o PIB e PIB *per capita* dos estados da região Norte, observa-se que a maior economia é a do Pará, porém este tem o menor PIB *per capita* da região em 2016. O Amazonas aparece em segundo, com uma dinâmica similar do Pará, no que se refere ao valor do PIB sendo maior e o PIB *per capita* sendo menor. Na outra ponta, Acre, Amapá e Roraima, têm um PIB *per capita* alto, apesar de sua pequena economia, enquanto Tocantins e Rondônia apresentam valores próximos em relação ao PIB e PIB *per capita*. Em outras palavras, ao dividir o valor total dos bens e serviços finais produzidos nos estados do Pará e do Amazonas por sua população, verifica-se uma situação diferente daquela que considera apenas o valor total, indicando que há um elevado PIB, porém um baixo PIB per capita. No caso dos estados do Acre, Amapá e Roraima ocorre o inverso, PIB inferior e um PIB *per capita* alto, conforme pode ser visualizado na Figura 2.

Figura 2: Comparação entre PIB e PIB per capita dos estados da Região Norte



Fonte: IBGE (2016)

As comparações disponíveis na figura 2 demonstram não somente a diferença entre o acúmulo de capital representado pelo PIB e a pretensa distribuição de renda inserida no PIB *per capita* nos estados da região Norte, mas também, a manifestação de uma realidade que evidencia o desconexo de uma economia que gera, por exemplo, o maior PIB da região Norte, em contrapartida, o menor PIB *per capita* regional, como o caso do Pará em 2016. Ou seja, apresentar PIB mais alto não significa ter o PIB *per capita* também elevado, mas justamente o contrário, revelando o quanto do desenvolvimento econômico e social dos estados da região Norte é desigual e excludente (LIRA, 2009).

Com isso, percebe-se que são grandes os desafios e dilemas para garantir melhores condições de vida a população dos estados da Região Norte, exigindo maior esforço das instâncias governamentais para resolver as adversidades e disparidades presentes nas unidades federativas da região, a própria extensão territorial, seria capaz de gerar heterogeneidades,

somadas as características, geográficas, a formação histórica e social, formas de ocupação do território, contribuíram fortemente para acentuar as diferenças entre os estados nortistas.

Outro indicador utilizado para caracterizar os estados da Região Norte foi a receita orçamentária *per capita*, que permite analisar a condição financeira de um governo e consequentemente sua capacidade de ofertar bens e serviços à população (LIMA E DINIZ, 2016). Ao comparar a arrecadação *per capita* dos estados da Região Norte em 2018, percebe-se a partir dos dados da tabela 3, que o estado do Amapá apresenta a maior receita orçamentária *per capita* e o Pará expressa o menor valor. Isto posto, observa-se que o maior valor da receita orçamentária é 37% superior que o menor valor. Os estados do Acre, Tocantins e Roraima possuem uma receita per capita que indica de forma satisfatória arrecadação per capita, com isso, possíveis condições financeiras do governo em relação às necessidades de gastos demandadas pela população. Nos estados de Rondônia e Amazonas apresentam baixa potência de arrecadação *per capita* com valores de R$ 4.660 e R$ 4.239, respectivamente.

Os dados revelam que a receita orçamentária *per capita* se comporta de maneira diferente entre os estados da Região Norte, caracterizada pela desigualdade na capacidade de arrecadação, que gera assimetria entre a disponibilização dos recursos orçamentários e os dispêndios com as necessidades sociais. Essas diferenças das receitas orçamentárias *per capita* refletem diretamente nas questões sociais e no atendimento às necessidades da população, retratando o processo da descentralização fiscal (autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação) em relação inversa ao tamanho dos governos estaduais da Região (REZENDE,1997).

A tabela 4 apresenta os indicadores socioeconômicos: IDH, posição no ranking nacional, desagregado do índice de analfabetismo da população com 15 anos ou mais e ainda percentual da população que não frequenta escola nas faixas etárias de 06 a 14 anos e 15 a 17 anos. Esses indicadores permitem analisar o desenvolvimento humano, não apenas pelo viés do crescimento econômico, como pelos aspectos sociais e ainda revelam a situação educação dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Tabela 4: Região Norte – Indicadores Socioeconômicos por unidades federativas.

UF	IDH	Posição do IDH	Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais)	(%) de pessoas fora da escola			
				04 a 17 anos	04 e 05 anos	06 a 14 anos	15 a 17 anos
Acre	0,663	21º	12,1	11,3	30,9	4,8	16,7
Amapá	0,708	12º	6,1	12,1	42,1	2,9	21,0
Amazonas	0,674	18º	5,8	10,1	36,3	3,1	15,8
Pará	0,646	25º	8,8	8,0	25,9	2,2	13,8
Rondônia	0,690	15º	6,5	10,3	28,0	2,5	19,9
Roraima	0,707	13º	6,0	5,6	21,8	0,9	11,5
Tocantins	0,699	14º	10,0	5,8	15,4	1,3	12,8

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano; Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015.
Notas:
(1) Os dados de população fora da escola - referente ao ano de 2015
(2) Os dados de IDH, Índice e posição - referentes ao ano de 2010
(3) Os dados de Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais) – referentes ao ano de 2017
(4) A posição do IDH está organizada em relação aos outros estados brasileiros em âmbito nacional.

O IDH[28], é um indicador sintético, que por sua vez, ajusta o IDH à realidade brasileira, com o intuito de refletir, principalmente a realidade dos municípios, cada um com suas especificidades, bem como os estados que obtiveram os melhores e piores resultados, a fim de medir a situação do desenvolvimento humano em cada um. Comparativamente, os dados da tabela 4 revelam que o melhor resultado é do estado do Amapá como 0,708 e o pior é do estado do Pará com 0,646, no ano de 2010. Entretanto, a maioria dos estados da Região Norte encontram-se na faixa[29] considerada média, apenas os estados do Amapá e Roraima estão na faixa de desenvolvimento alta. Esse resultado otimista do IDH sinalizando uma melhora na qualidade de vida da população dos estados da Região Norte, não aborda a questão da desigualdade de renda, indicador relevante de qualidade de vida.

De modo diferente da lógica adotada pelo PIB *per capita* em relação ao desenvolvimento, o IDH, apesar de não abranger todos os aspectos de desenvolvimento, ampliou a perspectiva do desenvolvimento humano, pois de acordo com Paulani e Braga, (2007) ainda não há um indicador completo que demonstre o nível de ampliação do bem-estar das pessoas, compreendido não apenas como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como ampliação das oportunidades, capacidade e liberdade de escolhas, ou seja, o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica.

Ao analisar a posição do IDH dos estados da Região Norte em relação aos outros

[28] O IDHM é calculado a partir da média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais.
[29] As faixas que indicam o desenvolvimento humano variam de 0 a 1, ordenadas da seguinte forma: 0,000-0,499 = Muito Baixo; 0,500-0,599 = Baixo; 0,600-0,699 = Médio; 0,700-0,799 = Alto e de 0,800-1,00 = Muito Alto.

estados brasileiros, observa-se que ocupam posições nessa ordem: Amapá (12ª), Roraima (13º), Tocantins (14ª), Rondônia (15ª), em seguida um salto para Amazonas (18ª), Acre (21ª) e quase em última posição o Pará (25º). Essa estratificação dos estados reforça que ainda há desigualdades de desenvolvimento humano entre os estados da Região Norte, inclusive por estarem situados entre as faixas Alto e Médio.

Essa situação peculiar, a qual se contrapõe a vasta extensão territorial com o baixo número de habitantes, baixo nível de desenvolvimento socioeconômico e índices elevados de precariedade em relação às condições de vida da população, torna-se complexo garantir o direito à educação básica com um mínimo de padrão de qualidade na Região Norte. Por isso, torna-se relevante a análise dos indicadores educacionais, tais como a taxa de analfabetismo e o percentual de pessoas fora da escola na faixa etária de 06 a 17 anos, com o intuito de captar as condições, avanços ou retrocessos ao atendimento à educação básica nos estados da Região Norte.

Desse modo, a taxa de analfabetismo é um indicador relevante para examinar o nível de pessoas escolarizadas, ainda que não logre uma análise mais precisa da qualidade da educação, oferece um suporte para identificar localmente onde está o problema e assim é possível adotar políticas mais eficazes, com intuito de alcançar uma educação básica com qualidade. Nessa perspectiva, a tabela 4 apresenta os índices de analfabetismo da população de 15 anos ou mais nos estados da Região Norte no ano de 2018.

Comparativamente, a partir dos dados da tabela 4, contata-se que em 2018, o Acre apresentou o maior índice de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, em 12,1%, seguido do Tocantins com 10,0%. O menor índice foi observado no estado do Amazonas, de 5,8%. Isso revela a persistência do analfabetismo no interior das unidades federativas na Região Norte, como explica Pinto et. al. (2000) é um fenômeno que se mantém ao longo da história e está presente com maior preeminência nas regiões mais pobres do Brasil e ainda atesta as disparidades estaduais quanto se trata das maiores e menores taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais.

Embora inúmeros programas de combate ao analfabetismo tenham sido implementados, tanto em nível federal quanto estadual, com o propósito de combatê-lo, as taxas de analfabetismo ainda se revelam altas nos estados da Região Norte, pois de acordo com Castro (2012), taxas elevadas da analfabetismo da população de 15 anos ou mais evidenciam um grave problema de acesso à escola, devido uma parcela significativa da população não frequentarem a escola no período adequado, bem como outros problemas enfrentados posteriormente, como a baixa cobertura e a pouca eficácia dos programas de

alfabetização jovens e adultos implementados pelo governo federal. Com isso, gera-se enorme desafio para a política educacional brasileira, assim como para os sistemas estaduais de ensino.

Soma-se aos desafios dos sistemas estaduais de ensino da Região Norte a inserção de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade que não frequentam a escola. Os dados da tabela 4 mostram, em percentuais, o grupo de crianças na faixa 6 a 14 anos que ainda se encontram fora da escola em cada estado da Região Norte. Observa-se que o estado do Acre apresenta o maior percentual (4,8%) e Roraima o menor percentual (0,9%) de crianças fora da escola nessa faixa etária. Em números absolutos esses estados ainda possuem 6.832 e 827 crianças que não estão cursando o ensino fundamental, respectivamente. Em relação aos adolescentes de 15 a 17 anos que estão fora da escola, o maior percentual concentra-se no estado do Amapá (21,0%) e o menor (11,5%) no estado de Roraima, que respectivamente correspondem em termos absolutos a 10.247 e 3.719 adolescentes que não têm garantido o seu direito ao Ensino Médio, apesar de estar estabelecido constitucionalmente e pela legislação educacional. O resultado disso é o desafio de assegurar o direito ao atendimento escolar evidentemente com qualidade para todas as crianças e adolescentes nas faixas etárias de 4 a 17 anos nas unidades federativas da Região Norte, que precisa superar os obstáculos das desigualdades para ter garantido o direito a educação básica.

Por esse ângulo, avançar na melhoria do atendimento a educação básica em âmbito regional e estadual é um dos fatores primordiais para corrigir desníveis em relação aos indicadores sociais e educacionais que causam a desigualdade social, consequentemente agrava a pobreza e miséria que ainda perduram em regiões pobres do país, como é o caso da Região Norte. Assim, as disparidades educacionais em relação ao acesso e as condições de oferta foram se ampliando na medida em que as desigualdades econômicas e sociais foram se acentuando no interior das unidades federativas da Região Norte (GEMAQUE, 2004).

2.3 Caracterização da oferta da Educação Básica pelos estados da Região Norte.

Com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a Educação Básica tornou-se obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, dividida em etapas e modalidade de ensino: Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Fundamental (9 anos) e Ensino Médio, com integração da Educação Profissional (3 séries); Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos (EJA - etapas fundamental e médio) e Educação Profissional. A oferta da Educação Básica está sob responsabilidade dos estados e municípios, conforme preceitos constitucionais, configurando “uma das formas de cooperação federativa na educação” (FARENZENA, 2012, p. 107).

Neste item, analisa-se a movimentação das matrículas da Educação Básica por dependência administrativa, envolvendo as redes de ensino públicas e o setor privado. Dessa forma, a tabela 5 apresenta do total de matrículas da Educação Básica, o percentual de alunos matriculados por dependência federal, estadual, municipal e o privado nos anos de 2010 e 2017, em cada uma das unidades federativas da Região Norte.

Ao considerar as matrículas desse nível de ensino, por dependência administrativa, constata-se que o principal responsável pela oferta foi o poder público, concentrando aproximadamente 89%, em 2010, e 92%, em 2017, conforme tabela 5.

Tabela 5: Região Norte - Matrículas da Educação Básica e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010 -2017					Part. (%) Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**5.134.960**	**0,5**	**37,0**	**52,1**	**7,2**	**5.010.901**	**0,8**	**35,7**	**54,4**	**9,0**	**-2,4**	**66,7**	**-5,9**	**1,9**	**22,1**	**100**	**100**
Acre	256.754	0,2	59,9	34,2	4,8	284.670	1,1	59,9	34,8	4,2	10,9	552,7	10,9	12,6	3,9	5,0	5,7
Amapá	229.729	0,0	59,2	27,1	8,6	225.089	1,3	55,0	33,7	10,0	-2,0	0,0	-8,9	21,7	-12,5	4,5	4,5
Amazonas	1.162.346	0,7	41,3	49,7	7,5	1.169.092	0,9	39,9	51,4	7,7	0,6	38,9	-6,9	4,1	-3,1	22,6	23,3
Pará	2.446.370	0,4	28,6	63,6	7,0	2.339.648	0,5	25,2	64,4	9,9	-4,4	23,6	-15,7	-3,1	-26,2	47,6	46,7
Rondônia	448.058	0,3	57,3	38,6	8,3	432.861	1,3	47,2	42,6	8,9	-3,4	337,6	-26,4	-1,2	3,6	8,7	8,6
Roraima	141.348	1,9	72,7	31,0	6,1	155.362	2,0	46,5	41,0	10,4	9,9	17,5	-29,6	45,2	-46,6	2,8	3,1
Tocantins	414.355	0,8	48,7	39,5	7,7	404.179	1,2	39,8	48,6	10,4	-2,5	37,3	-20,2	19,9	-24,6	8,1	8,1

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017
Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Os dados da tabela 5 revelam que, na Região Norte, as matrículas da educação básica se encontram acima de 50% sob responsabilidade dos municípios. Todavia, ao observar por unidade federativa, nota-se que a oferta desse nível de ensino cabe ao governo estadual em quatro estados da região (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima). Em contrapartida, dois estados (Amazonas e Pará) apresentam a maior parcela de matrículas sob responsabilidade da esfera municipal, em ambos os anos. Estes últimos são os que possuem o maior número de alunos matriculados na educação básica da Região e são os estados que recebem complementação da União para manutenção de suas redes de ensino. Em 2010, as matrículas no estado do Tocantins registraram 48,7% sob responsabilidade da esfera estadual que se altera em 2017, onde as matrículas são repassadas para a rede municipal em 48,6%.

Apesar de os quatro estados da Região Norte concentrarem suas matrículas na rede estadual e apenas três apresentarem acúmulo de oferta na rede municipal, a tendência que se apresenta para essa Região é a municipalização do atendimento às matrículas da educação básica, devido à própria orientação nacional que ocorre por meio de ações de descentralização do Estado, com repasse de responsabilidade de um ente ao outro, cumprindo assim o encargo de redefinição das suas prerrogativas em favor da reformas que vem sofrendo para atender às

necessidades do mercado e consequentemente do capital, pois “essa nova configuração do Estado tem a gestão gerencial com princípio balizador, cujo pilar de maior sustentação prescreve a descentralização como estratégia administrativa” (GUITIERRES, 2005, p. 230)

Observa-se também redução no total das matrículas da educação básica da Região Norte de 2,4% entre os anos analisados, assim como, na rede estadual, em 5,9%. No âmbito de cada unidade federativa, constata-se que apenas o Acre apresenta crescimento na respectiva rede de ensino em torno de 10,9%. Esse fenômeno de redução do atendimento vem se tornando uma tendência nacional, pois como salienta Alves (2011) um dos fatores que explica a redução das matrículas pelos governos estaduais se refere ao processo de municipalização que culmina com a transferências das matrículas sob responsabilidade da rede estadual para os governos municipais. Por outro lado, a rede municipal apresenta crescimento das matrículas nesse nível de ensino, com exceção do estado do Pará e de Rondônia, com pequeno decréscimo de 3,1% e 1,2% das matrículas, respectivamente.

De modo geral, a rede municipal de ensino apresenta maior participação na oferta da educação básica, caracterizada pelo movimento de municipalização, ainda que a oferta permaneça estadualizada na maior parte das unidades federativas da Região Norte. Em relação ao processo de municipalização, Gemaque (2004) afirma que não vem se caracterizando como descentralização – transferência de responsabilidade e de recursos -, tendo em vista que a capacidade dos governos municipais será limitada pela escassez de recursos financeiros e pela ausência de outras condições de infraestruturas. Embora essa perspectiva seja a mais empregada, não é exclusiva, uma vez que, o processo de municipalização pode ser configurado como iniciativa do poder público municipal em ampliar suas redes de ensino, assim como, o nível de atendimento e oferta às matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental sob sua competência.

Apesar dos esforços empreendidos para a oferta da educação básica pelas redes de ensino no interior dos estados e o atendimento às demandas, ainda não foram suficientes, diante das particularidades educacionais presentes na Região e caracterizadas nas unidades federativas, tais como: os extensos caminhos percorridos pelas crianças e jovens entre suas residências e a escola, sobretudo para as que residem no espaço rural, transitando pelas condições inadequadas de funcionamento das escolas, pelas condições precárias dos transportes escolares, dentre tantas outras que necessitam de atenção do poder público federal, estadual e municipal.

2.3.1 Educação Infantil

A Constituição Federal de 1988 contemplou a educação infantil como direito da criança, opção da família e dever do Estado e com a LDB nº 9.394/1996, as creches (0 a 3 anos de idade) e as pré-escolas (4 e 5 anos de idade) são incorporadas à educação como a primeira etapa da Educação Básica. A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, todas as crianças a partir de quatro anos de idade devem estar obrigatoriamente matriculadas em uma unidade de educação infantil que oferte a pré-escola (BRASIL, 2009).

A oferta de vagas para a Educação infantil em creches e pré-escolas é, prioritariamente, de competência dos municípios, o que não exime nem o estado e nem a União de, concorrentemente, ofertarem programas para esta etapa da educação básica, na medida que o artigo 30 (inciso VI) da CF/88 (alterado pela EC nº 53/2006) é claro ao dispor, que a competência dos municípios em manter "(…) com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental" (BRASIL, 2011).

Para dimensionar a oferta da Educação Infantil, a tabela 6 apresenta o total das matrículas e o percentual de participação por dependência administrativa na Região Norte e em suas unidades federativas, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 6 – Região Norte - Matrículas na Educação Infantil e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017

Região/UF	2010					2017					2010 -2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**538.677**	**0,0**	**1,2**	**84,7**	**14**	**653.615**	**0,0**	**0,3**	**86,6**	**13,0**	**21,3**	**-29,9**	**-69,5**	**24,1**	**12,5**	**100**	**100**
Acre	27.174	0,1	11,8	80,7	7,4	37.746	0,1	1,1	93,3	5,5	38,9	4,2	-87,1	57,4	1,3	5,0	5,8
Amapá	21.580	0,0	1,9	76,5	21,5	24.842	0,0	1,6	80,3	18,1	15,1	0,0	-5,7	20,8	-3,3	4,0	3,8
Amazonas	122.207	0,0	0,2	84,6	15,2	145.793	0,0	0,0	87,0	13,0	19,3	0,0	-88,7	22,7	1,9	22,7	22,3
Pará	254.037	0,0	0,2	87,7	12,0	306.557	0,0	0,0	87,5	12,5	20,7	-37,3	-90,8	20,4	24,9	47,2	46,9
Rondônia	47.174	0,0	2,8	77,7	19,5	50.236	0,0	1,9	82,7	15,3	6,5	0,0	-27,2	13,4	-16,3	8,8	7,7
Roraima	16.847	0,0	0,0	86,3	13,7	24.904	0,0	0,0	81,9	18,1	47,8	0,0	0,0	40,3	95,0	3,1	3,8
Tocantins	49.106	0,0	1,8	81,1	17,2	63.537	0,0	0,2	85,1	14,7	29,4	0,0	-82,4	35,8	10,7	9,1	9,7

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep - 2010;2017
Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Na tabela 6, os dados indicam que as matrículas da educação infantil na Região Norte se encontram, em maior proporção, sob a responsabilidade da rede municipal de ensino, caracterizando, de modo prioritário, os municípios na atuação da oferta dessa etapa. Essa situação se estende a todas as unidades federativas na Região em ambos os anos analisados.

Embora os dados revelem que o atendimento da educação infantil se encontra municipalizado nos estados da Região Norte, observa-se a partir da tabela 6 redução de 5,1% nos percentuais de matrículas da educação infantil em Roraima e discreta perda (0,2%) no

estado do Pará entre os anos de 2010 e 2017.

O processo de municipalização das matrículas da Educação Infantil é uma tendência nacional, o que é motivo de preocupação devido aos custos que essa etapa de ensino exige e ainda considerando a situação financeira de parte dos municípios da Região Norte. Soma-se a isso, o tamanho da demanda da população de 0 a 5 anos de idade que ainda não tiveram acesso à educação infantil na Região Norte, no período de 2007 a 2015, conforme pode ser observado na tabela 7.

Tabela 7: Região Norte – *Déficit* escolar da população de 0 a 5 anos – 2007/2015.

Região/UF	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015 Δ %
Norte	**1.452.206**	**1.332.886**	**1.362.961**	**1.319.577**	**1.325.523**	**1.224.538**	**1.237.142**	**1.159.872**	**-20,1**
Acre	74.926	75.097	78.127	63.275	74.558	66.544	73.411	66.744	-10,9
Amapá	66.362	56.893	63.054	58.585	64.259	51.419	65.548	62.008	-6,6
Amazonas	338.616	319.323	308.451	347.725	334.146	328.563	325.122	323.178	-4,6
Pará	669.521	612.234	667.001	587.753	593.970	528.950	537.423	495.014	-26,1
Rondônia	151.499	128.805	114.737	127.331	128.535	112.709	106.294	104.024	-31,3
Roraima	38.177	35.633	35.071	38.124	35.992	36.227	36.496	31.403	-17,7
Tocantins	113.105	104.901	96.520	96.784	94.063	100.126	92.848	77.501	-31,5

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015.

Os dados revelam que a oferta à educação infantil ainda é insuficiente frente ao *déficit* no atendimento, apesar de apresentar redução de 20,1%. Os números revelam situação preocupante para o acesso das crianças de 0 a 5 anos de idade à escolarização, pois a meta 1 do PNE (2014-2024) previa universalização para essa faixa etária na escolaridade obrigatória para o ano de 2016, no entanto, isso ainda está distante de se efetivar na região Norte.

2.3.2 Ensino Fundamental

A responsabilidade pelas matrículas do Ensino Fundamental é dividida entre os governos estaduais e municipais, que devem atuar de forma compartilhada na oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica (BRASIL, 1988). Assim, a tabela 8 apresenta o total das matrículas do Ensino Fundamental e os percentuais de participação por dependência administrativa nos estados da Região Norte, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 8 – Região Norte - Matrículas no Ensino Fundamental e percentuais por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010 -2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**3.291.090**	**0,1**	**33,3**	**60,2**	**6,4**	**3.079.138**	**0,1**	**27,3**	**64,5**	**8,1**	**-6,4**	**-10,0**	**-23,2**	**0,3**	**17,3**	**100**	**100**
Acre	166.200	0,2	59,5	36,3	4,1	159.416	0,2	58,7	36,8	4,4	-4,1	6,1	-5,4	-2,8	3,1	5,0	5,2
Amapá	144.597	0,0	64,7	28,2	7,1	135.995	0,0	53,4	37,5	9,1	-5,9	0,0	-22,4	25,1	21,1	4,4	4,4
Amazonas	771.963	0,1	37,5	55,6	6,8	713.666	0,1	33,0	59,8	7,1	-7,6	-1,6	-18,7	-0,6	-3,4	23,5	23,2
Pará	1.553.080	0,1	17,8	75,4	6,6	1.454.390	0,1	13,2	78,0	8,7	-6,4	-16,3	-30,6	-3,2	23,7	47,2	47,2
Rondônia	293.177	0,0	48,0	45,6	6,4	272.328	0,0	42,6	49,7	7,7	-7,1	0,0	-17,7	1,2	12,6	8,9	8,8
Roraima	91.556	0,4	63,8	30,7	5,1	93.652	0,4	46,0	45,5	8,2	2,3	-6,3	-26,2	51,4	63,3	2,8	3,0
Tocantins	270.517	0,0	51,0	43,1	5,9	249.691	0,0	35,9	55,2	8,9	-7,7	0,0	-35,1	18,2	39,9	8,2	8,1

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep - 2010;2017
Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Depreende-se da tabela 8, que as matrículas do Ensino Fundamental apresentam redução de 6,4% na Região Norte nos anos de 2010 e 2017. Da mesma maneira, a rede estadual de ensino diminuiu em 23,2% o atendimento dessa etapa de ensino. Esse fato se repete em todos os estados da Região, sendo que a maior perda foi em Tocantins e a menor no estado do Acre. Esse decréscimo de matrículas do ensino fundamental da rede estadual se configura em tendência nacional e de modo contrário à questão da universalização do ensino estabelecida na Meta 2 do PNE (2014-2024).

Na Região Norte, as matrículas do Ensino Fundamental se encontram em maior proporção sob competência dos municípios. No estado de Roraima essas matrículas cresceram em 51,4%. Esse acréscimo de matrículas na rede municipal, decorre das transferências destas pelas redes estaduais. No entanto, esse movimento não ocorreu da mesma forma nas unidades federativos e não significa que foi simples e homogêneo, pois cada estado possui características sociais, educacionais e políticas diferenciadas.

Por exemplo, no estado do Pará as transferências das matrículas da rede estadual para a rede municipal de ensino estiveram ligadas ao processo intencional de municipalizá-las, com o discurso da possibilidade de aumentar recursos, por meio do FUNDEF, para serem investidos em nível local (ALVES, 2011). No Amazonas, esse processo de transferências das matrículas entre as redes foi acontecendo de forma gradativa. Esses estados apresentam redução das matrículas em 3,2% e 0,6% pela rede municipal, respectivamente. No entanto, são os que possuem a maior participação das matrículas em relação ao total da Região Norte.

A oferta do ensino fundamental, associado a política educacional brasileira a partir da democratização do acesso, mudança na legislação e no financiamento da educação, com a criação de fundos contábeis (Fundef e Fundeb), resultou em esforços que levaram a quase totalidade da universalização dessa etapa na Região Norte, porém, necessita de esforços do

poder público para atender a demanda que ainda não teve acesso ao ensino fundamental, conforme tabela 9.

Tabela 9: Região Norte – *Déficit* escolar da população de 6 a 14 anos – 2007/2015.

Região/UF	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015 Δ %
Norte	**156.633**	**126.413**	**120.941**	**99.846**	**98.184**	**88.067**	**67.815**	**66.851**	**-57,3**
Acre	14.817	6.908	6.514	5.721	6.522	5.229	6.048	5.782	-61,0
Amapá	7.758	5.907	3.117	5.973	6.133	6.909	1.807	2.889	-62,8
Amazonas	32.102	25.796	28.770	27.071	30.995	27.013	19.435	20.828	-35,1
Pará	73.580	61.127	68.168	44.144	43.527	37.400	31.851	26.539	-63,9
Rondônia	18.511	14.890	7.534	9.168	4.432	5.603	4.282	7.294	-60,6
Roraima	2.628	3.843	1.822	1.889	1.731	1.777	1.332	1.241	-52,8
Tocantins	7.237	7.942	5.016	5.880	4.844	4.136	3.060	2.278	-68,5

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015.

Os dados informam que na Região Norte reduziu em 57,3% a quantidade de crianças e adolescentes que não tinham acesso à escola no período de 2007/2015. Essa redução foi maior no estado do Tocantins e menor no Amazonas.

2.3.3 Ensino Médio

A oferta das matrículas do ensino médio é de competência prioritária dos governos estaduais e compreende a faixa etária de 15 a 17 anos (BRASIL, 2009). Assim, na tabela 10 é possível observar o total de matrículas do Ensino Médio nos estados da Região Norte e os percentuais de participação por dependência administrativa. Evidencia-se que a rede estadual é a que apresenta o maior volume de matrículas, respondendo aproximadamente a 91% do total, tanto no ano de 2010 quanto em 2017.

Tabela 10 – Região Norte – Matrícula no Ensino Médio e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010-2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**738.933**	**1,4**	**91,6**	**0,1**	**6,9**	**785.009**	**2,8**	**90,1**	**0,1**	**7,0**	**6,2**	**112,8**	**4,5**	**40,0**	**7,4**	**100**	**100**
Acre	36.295	0,4	94,1	0,0	5,5	40.226	3,4	92,5	0,0	4,1	10,8	958,5	8,9	0,0	-17,2	4,9	5,1
Amapá	37.871	0,0	92,7	0,0	7,3	37.428	4,3	88,0	0,0	7,8	-1,2	0,0	-6,3	0,0	5,5	5,1	4,8
Amazonas	162.113	2,0	92,2	0,0	5,8	199.808	2,8	93,2	0,2	3,9	23,3	69,2	24,5	0,0	-17,6	21,9	25,5
Pará	356.885	1,0	91,2	0,1	7,7	359.127	1,4	89,3	0,1	9,2	0,6	49,0	-1,5	-31,8	19,9	48,3	45,7
Rondônia	61.628	1,4	90,6	0,1	7,9	60.537	6,1	87,2	0,0	6,6	-1,8	321,3	-5,4	-100,0	-16,9	8,3	7,7
Roraima	18.463	5,9	86,7	0,2	7,1	22.838	7,5	86,4	0,0	6,2	23,7	55,6	23,3	-100,0	6,5	2,5	2,9
Tocantins	65.678	2,4	92,8	0,0	4,8	65.045	4,7	89,2	0,0	6,2	-1,0	93,5	-4,8	0,0	26,4	8,9	8,3

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep - 2010;2017

Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Ao observar a distribuição de matrículas do ensino médio por dependência administrativa em âmbito regional, percebe-se que a oferta se concentra na esfera pública

estadual, ou seja, a prevalência da oferta pela rede estadual de ensino, em conformidade com o que estabelece a legislação.

Registra-se acréscimo de 6,2% das matrículas desse segmento na Região Norte entre os anos analisados. O aumento se configura no total das matrículas da rede estadual em 4,5%. Todavia, quando se observa por unidade federativa a situação se inverte, pois nos estados do Amapá, Pará, Rondônia e Tocantins há redução das matrículas do ensino médio. Os demais estados apresentam acréscimos, sendo o maior deles no Amazonas, com 24,5%.

Para Silva (2019), apesar do avanço dos indicadores de oferta, acesso e permanência de jovens a escola, observa-se que a garantia do direito a essa etapa de ensino da educação básica permanece como um assunto não resolvido pelas políticas públicas educacionais, pois ainda há barreiras a serem enfrentadas para garanti-lo, dentre essas, a universalização e a qualidade do ensino médio, que permanecem como os mais latentes desafios, principalmente para os governos estaduais com baixa capacidade tributária.

Nesse sentido, a tabela 11 apresenta dados sobre a população que ainda não teve acesso ao ensino médio na Região Norte entre 2007/2015.

Tabela 11: Região Norte – *Déficit* escolar da população de 15 a 17 anos – 2007/2015.

Região/UF	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015 Δ %
Região Norte	**220.329**	**200.574**	**177.433**	**191.394**	**174.476**	**178.963**	**187.425**	**170.131**	**-22,8**
Acre	11.021	11.615	9.925	10.889	10.439	9.931	12.263	9.108	-17,4
Amapá	6.349	4.108	5.238	7.814	9.814	8.700	7.228	8.407	32,4
Amazonas	33.718	39.774	36.759	35.881	33.040	47.871	47.341	35.475	5,2
Pará	124.119	101.565	92.315	90.840	81.785	76.356	81.026	78.571	-36,7
Rondônia	26.207	24.553	19.382	24.770	22.160	18.019	19.902	22.427	-14,4
Roraima	3.289	4.998	3.061	4.293	5.363	4.082	6.653	4.754	44,5
Tocantins	15.626	13.961	10.753	16.907	11.875	14.004	13.012	11.389	-27,1

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015.

O não acesso à escola na faixa etária de 15 a 17 anos ainda é um problema na Região Norte, apesar da redução de 22,8%. Em Roraima, o número de jovens que não frequentam a escola é muito elevado (44,5%) no período analisado.

2.3.4 Educação de Jovens e Adultos

A Educação de Jovens e Adultos está amparada pela LDB 9.394/96 como modalidade de ensino da Educação Básica. A legislação garante escolarização aos que não tiveram na idade própria, mediante a adequação de suas necessidade e condições de acesso. Preceitua responsabilidades aos entes federados em relação ao atendimento à demanda dessa modalidade, com garantia da oferta, acesso e permanência dos jovens e adultos, conforme

descrito no art. 37, incisos 1º e 2º da LDB 9.394/96:

> Art. 37 os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais, considerados as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames (BRASIL, 1996).

Consoante com legislação educacional, o PNE nas metas 3, 8, 9 e 10 que trata sobre a educação de jovens e adultos, oferece estratégias de garantia à escolarização daqueles que não tiveram acesso na idade adequada e ainda a possibilidade de superação do analfabetismo. Desse modo, os estados e municípios tem como desafio considerar a oferta de matrículas da EJA a partir das necessidades voltadas ao atendimento dos jovens e adultos (BRASIL, 2014).

A tabela 12 apresenta as matrículas da educação de jovens e adultos na Região Norte e os percentuais por dependência administrativa e entre as unidades federativas da região, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 12 – Região Norte – Matrículas na Educação de Jovens e Adultos e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010-2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ(%) Total	Δ(%) Fed.	Δ(%) Est.	Δ(%) Mun.	Δ(%) Priv.	2010	2017
Norte	**525.687**	**0,4**	**51,0**	**45,7**	**3,0**	**418.217**	**0,3**	**52,5**	**41,8**	**5,4**	**-20,4**	**-34,0**	**-18,1**	**-27,1**	**42,5**	**100**	**100**
Acre	24.786	0,0	73,3	21,2	5,5	44.745	0,1	87,2	11,5	1,2	80,5	0,0	114,7	-1,7	-61,1	4,7	10,7
Amapá	23.809	0,0	74,0	20,9	5,1	23.214	0,7	72,5	20,8	6,0	-2,5	0,0	-4,4	-3,2	14,5	4,5	5,6
Amazonas	91.401	0,6	49,4	49,1	0,9	85.929	0,7	40,9	54,9	3,5	-6,0	-0,7	-22,1	5,2	260,1	17,4	20,5
Pará	269.972	0,2	38,0	59,3	2,4	192.228	0,1	37,6	54,7	7,7	-28,8	-73,5	-29,7	-34,4	124,5	51,4	46,0
Rondônia	78.240	0,0	74,0	20,8	5,2	43.581	0,0	78,8	17,1	4,1	-44,3	-100,0	-40,7	-54,1	-56,3	14,9	10,4
Roraima	13.494	3,2	86,7	8,2	1,9	10.140	1,1	88,3	6,3	4,3	-24,9	-75,3	-23,4	-41,9	68,1	2,6	2,4
Tocantins	23.985	1,4	61,4	31,1	6,1	18.380	1,3	70,4	25,3	3,1	-23,4	-31,6	-12,1	-37,8	-61,4	4,6	4,4

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep - 2010;2017
Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Constata-se redução no total das matrículas da EJA, representado um percentual de 20,4%. Esse fenômeno se estende para as redes estadual e municipal de ensino, com perda de 18,1% e 27,1%, respectivamente. Apesar de o FUNDEB abarcar as matrículas dessa modalidade de ensino, os percentuais indicam que o incremento esperado para a Região Norte ainda não ocorreu.

Destaca-se que, na Região Norte, a rede estadual apresentou o maior percentual de matrículas da EJA nos anos analisados. Enquanto, a rede municipal respondeu em 2010 por 45,7% das matrículas dessa modalidade e 41,8% em 2017.

Esse cenário revela a necessidade de se desenvolver políticas de ampliação da oferta em relação a modalidade-EJA por parte dos governos estadual e municipal na Região Note, uma vez que, historicamente a educação de jovens e adultos foi marcada por modelo desigual

de oferta e acesso à educação.

2.3.5 Educação Especial

Na educação básica, a modalidade da educação especial deve ser atendida na educação infantil, no ensino fundamental e médio, bem como integrar com as demais modalidades. Dessa forma, os sistemas escolares estaduais e municipais devem assegurar a matrícula de todo e qualquer aluno para o atendimento em classes comuns as necessidades especiais (BRASIL, 2001).

De acordo com o planejamento da educação, a meta 4 do PNE propõe a universalização do acesso à Educação Básica e do Atendimento Educacional para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades no decorrer da sua vigência, até 2024. Isso deve ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino, com garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Outro ponto estratégico desse planejamento é contabilizar para fins de repasse do Fundeb as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica e as matrículas efetivadas de acordo o último censo escolar na educação especial (BRASIL, 2014).

No que diz respeito às matrículas da Educação Especial, a tabela 13 registra os percentuais de matrículas dessa modalidade por dependência administrativa nos governos estaduais da Região Norte, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 13 – Região Norte – Matrículas no Educação Especial e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010 -2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**39.140**	**0,1**	**38,9**	**57,5**	**3,6**	**87.898**	**0,5**	**34,7**	**60,6**	**4,1**	**124,6**	**1.466,7**	**100,6**	**137,0**	**160,0**	**100**	**100**
Acre	3.669	0,0	64,2	35,0	0,7	8.970	0,5	66,2	31,7	1,5	144,5	0,0	152,0	121,6	403,7	9,4	10,2
Amapá	2.421	0,0	66,0	29,6	4,4	4.698	0,9	56,4	35,8	6,9	94,1	0,0	65,7	135,1	205,7	6,2	5,3
Amazonas	4.748	0,1	36,4	58,7	4,8	12.344	0,5	33,4	60,2	5,8	160,0	1.140,0	138,5	166,8	218,6	12,1	14,0
Pará	16.432	0,1	20,5	75,5	3,9	38.840	0,2	18,0	77,8	4,0	136,4	600,0	107,7	143,3	144,1	42,0	44,2
Rondônia	4.383	0,1	41,6	53,4	5,0	10.199	1,1	45,2	49,6	4,1	132,7	3.800,0	153,2	115,9	90,8	11,2	11,6
Roraima	1.065	0,5	53,2	45,1	1,2	2.510	1,5	49,1	43,2	6,3	135,7	640,0	117,3	125,8	1.107,7	2,7	2,9
Tocantins	6.422	0	58,8	38,5	2,7	10.337	0,4	48,1	48,3	3,2	61,0	1.300,0	31,8	102,0	111,7	16,4	11,8

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep - 2010;2017

Nota: O percentual de variação foi calculado com base no valor da matrícula de cada dependência administrativa.

Na Região Norte, o total de matrículas da educação especial foi ampliado em 124,6%, sendo a rede municipal a principal responsável pela oferta, cujo aumento correspondeu a

137,0%. O estado Pará apresenta o maior número de matrículas da educação especial dentre os demais estados da região e o menor pertence ao estado de Roraima em ambos os anos do estudo.

De modo geral, percebe-se que houve um aumento expressivo das matrículas da educação especial nas redes estadual e municipal da Região Norte e isso se estende em cada estado. Considera-se que parte desse acréscimo está relacionado ao Fundeb, que incorpora essas matrículas na redistribuição dos recursos aos estados e municípios. Tal redistribuição considera o fator de ponderação que são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I, do art. 13 da Lei 11. 494/2007. Para as matrículas da educação especial a ponderação equivale a 1,20, ou seja, o valor mínimo por aluno-ano da educação especial passa a receber um peso ponderado 20% superior ao valor por aluno de referência 1,0 definido para a matrícula das séries iniciais urbanas do ensino fundamental.

Para Pinto (2007), os valores de ponderação utilizados pelo governo federal como parâmetro de distribuição de recursos estão longe de ser o custo real das etapas e modalidades de ensino da educação básica, pois a decisão ficou restrita as negociações políticas entre estados e municípios, sem apresentação de dados técnicos que comprovassem os fatores que levaram às diferenças entre os coeficientes de ponderação, além disso, as ponderações deveriam ter sido estabelecidas pelas condições de oferta, pautadas por critérios tais como: “duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos” (PINTO, 2007, p. 893).

2.3.6 Educação do Campo[30]

A LDB 9.394/96, no artigo 28, destaca a oferta da educação básica para a população que vive no meio rural, como responsabilidade dos sistemas de ensino e com adequação necessárias às peculiaridades locais e de cada região.

Nessa direção, a Resolução CNE/CEB nº 4 de julho de 2010 institui a Educação do Campo como modalidade específica da educação básica, conforme:

---

[30] De acordo com Fernandes e Molina (2005, p.55) “um princípio da Educação do Campo é que sujeitos da educação do campo são sujeitos do campo: pequenos agricultores, quilombolas, indígenas, pescadores, camponeses, assentados e reassentados, ribeirinhos, povos de florestas, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, boias-frias, ou seja, a Educação do Campo torna-se um novo paradigma que vem sendo construído por esses grupos sociais. Essa nova forma de entender o campo rompe com aquela defendida pela educação rural, que tem como referência o produtivismo, ou seja, o campo somente como lugar de trabalho para a produção de mercadorias e não como espaço de cultura, de conhecimentos e de vida”.

> Art. 27 A cada etapa da Educação Básica pode corresponder uma ou mais das modalidades de ensino: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial. Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação à Distância e Educação Escolar Quilombola (BRASIL, 2010, grifo no original).

A Educação do Campo, como modalidade da educação básica, tem por objetivo a educação a crianças, jovens e adultos que vivem no meio rural e deve ser ofertada por governos estaduais e municipais.

Na Região Norte, a população do campo ainda convive com ausência de políticas públicas para atender a demanda e condições de ensino para essa população, juntamente com o estreitamento da oferta de vagas e o fechamento das escolas rurais, o que exige do poder público a necessidade de fortalecimento e ampliação de oferta, acesso e permanência de crianças e jovens do campo no sistema formal de ensino.

Desse modo, a tabela 14 mostra o total de matrículas da educação do campo e os percentuais de participação dos estados da região Norte nos anos de 2010 e 2017, ainda que não dimensione suficientemente os enormes desafios dessa modalidade de ensino.

Tabela 14 – Região Norte – Matrículas da Educação do Campo e percentuais de participação por dependência administrativa – 2010; 2017.

Região/UF	2010					2017					2010-2017					Part.(%)Est/Região	
	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Fed.	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.	2010	2017
Norte	**993.825**	**0,2**	**12,6**	**86,5**	**0,7**	**866.475**	**0,3**	**17,0**	**82,0**	**0,7**	**-12,8**	**48,6**	**18,2**	**-17,4**	**-19,7**	**100**	**100**
Acre	56.332	0,0	44,0	56,0	0,0	63.872	0,0	55,3	44,7	0,0	13,4	0,0	42,3	-9,4	0,0	5,7	7,4
Amapá	26.099	0,0	62,1	34,6	3,3	25.610	0,0	64,4	34,7	0,9	-1,9	0,0	1,7	-1,5	-72,3	2,6	3,0
Amazonas	193.193	0,0	12,7	86,8	0,5	178.982	0,3	20,1	79,2	0,3	-7,4	0,0	46,9	-15,5	-38,3	19,4	20,7
Pará	595.011	0,0	6,1	93,4	0,5	493.283	0,0	7,2	92,3	0,6	-17,1	0,0	-2,6	-18,1	-8,5	59,9	56,9
Rondônia	72.676	1,1	11,1	86,0	1,8	60.933	1,8	19,6	76,3	2,3	-16,2	0,2	47,4	-25,6	7,1	7,3	7,0
Roraima	13.354	4,1	51,7	44,2	0,0	13.727	2,5	40,8	56,6	0,0	2,8	0,1	-18,8	31,6	0,0	1,3	1,6
Tocantins	37.160	1,9	21,1	73,5	3,5	30.068	3,2	22,2	71,2	3,3	-19,1	0,2	-14,7	-21,6	-23,7	3,7	3,5

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

Na Região Norte, as matrículas de crianças e jovens das escolas rurais concentram na rede municipal de ensino. Apesar disso, observa-se um decréscimo nas matrículas nessa rede de ensino entre os anos analisados. Esse fato pode ser resultado do fechamento de escolas do campo, que está diretamente ligado a ações que envolvem a lógica economicista do agronegócio, que visa a mercantilização do campo e amparada pelo discurso de racionalização da rede escolar (MAZUR, 2015)

Taffarel e Munarin (2015) acrescentam que o fechamento de escolas causa retrocesso à educação do campo e extingue a possibilidade de enfrentamento aos gravíssimos problemas de analfabetismo, da oferta, do acesso, da permanência e ainda de estrutura e financiamento à educação da população que vive no meio rural. Por outro lado, as matrículas da rede estadual apresentam crescimento de 18,2% entre os anos de 2010 e 2017.

Ao analisar por estados da Região Norte, observa-se que Roraima e Acre apresentam acréscimos no total de matrículas de 2,8% e 13,4%, respectivamente. Na rede municipal, apenas Roraima apresenta crescimento de 31,6%. Em relação a rede estadual, os estados do Acre, Amazonas e Rondônia apresentam aumento nas matrículas em 42,3%, 46,9% e 47,4% respectivamente.

Para Gusmão (2016), o aumento das matrículas nas escolas do campo da rede estadual do Acre está associado ao conjunto de ações sistêmicas implementadas pelo governo do estado para atender às especificidades e diversidades dos povos da floresta[31]. Para isso foram adotados padrões mínimos de funcionamento das escolas situadas na área rural, rodízio de professores nas comunidades para o Ensino Médio, unidocência para os anos finais do EF na educação do campo, seleção de professores indígenas pela própria comunidade, atenção à identidade local, assim como, a implementação dos programas Asinhas da Florestania para EI e Asas da Florestania[32] para o ensino fundamental e médio.

Nos estados do Acre, Amapá, Amazonas e Rondônia é evidente que houve aumento de matrículas na rede estadual, porém, isso não significa que os problemas relacionados à oferta da educação no meio rural sanadas, pois com salienta Carmo (2016), ainda há forte presença de classes multisseriadas e turmas de nucleação como estratégias de atendimento ao ensino da população que reside no campo, se tornando insuficiente para alcançar a demanda de escolarização com condições de acesso e padrão de qualidade. Soma-se a isso um conjunto de especificidades, como os deslocamentos de longas distâncias por rios e estradas precárias, a precariedade da estrutura física das escolas, as dificuldades dos professores se adaptarem no espaço rural, a oferta irregular da merenda, entre outros, que comprometem o acesso à escolarização dessa população, em particular.

Diante disso é necessário maior participação do poder público, principalmente, em relação ao investimento de recursos financeiros para essa modalidade de ensino, com a finalidade de permitir o acesso de crianças e jovens do campo à educação com padrão de qualidade.

2.4 Financiamento da Educação Básica nos Governos Estaduais da Região Norte

O financiamento da educação básica tem como uma de suas fontes de recursos o percentual mínimo de vinculação resultante de impostos, no qual os governos estaduais

---

[31] indígenas, ribeirinhos, seringueiros e outras populações rurais.

[32] Florestania é um termo criado no Acre. Faz alusão à cidadania de quem mora na floresta e a uma sociedade mais justa.

devem reservar nunca menos de 25% de sua receita de impostos e aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Diante disso, a tabela 15 mostra a receita total de impostos e os percentuais de participação da receita de impostos próprios e transferências dos governos estaduais da Região Norte nos anos de 2010 e 2017. Esses dados ajudam na análise da capacidade de financiamento da educação, pois permite observar o montante arrecadado e o percentual de participação das fontes de receita para custear as despesas com educação, além de contribuir para evidenciar os valores arrecadados, tendo em vista, que incidirá diretamente na receita da educação e o esforço educacional a partir do percentual mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tabela 15 – Região Norte – Total da Receita de impostos, percentuais de impostos próprios e transferidos e percentual de aplicação em MDE por governos estaduais– 2010; 2017.

Região/ Governos Estaduais	2010				2017				Δ% 2010/2017
	Rec. Tot. de Imp.	Imp. Próp. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %	Rec. Tot. de Imp.	Imp. Próp. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %	
Norte	**48.208.073.324**	**57,6**	**42,4**	**27,0**	**55.295.363.342**	**59,3**	**40,7**	**26,4**	**14,7**
Acre	3.827.366.660	29,9	70,1	**28,3**	4.570.499.184	34,6	65,4	**29,1**	19,4
Amapá	3.575.851.680	24,8	75,2	**32,0**	3.762.901.161	22,3	79,0	**26,9**	5,2
Amazonas	11.890.943.637	80,9	19,1	**25,8**	11.998.558.420	78,9	21,1	**25,0**	0,9
Pará	14.410.013.600	63,8	36,2	**25,3**	18.108.654.948	68,8	31,2	**26,7**	25,7
Rondônia	6.183.093.737	64,0	36,0	**26,2**	6.608.490.426	62,2	37,8	**26,0**	6,9
Roraima	2.746.066.780	29,2	70,8	**25,7**	3.049.856.106	29,6	70,4	**26,4**	11,1
Tocantins	5.574.737.230	38,9	61,1	**25,9**	7.196.403.098	48,0	52,0	**25,0**	29,1

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE.

Os dados da tabela 15 revelam que no Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, a receita de impostos é composta em maior percentual é composta pelas transferências constitucionais, indicando que são Estados que possuem base tributária estreita – de baixa capacidade arrecadatória - e as transferências intergovernamentais representam principal fonte de receita, inclusive para financiar as políticas públicas educacionais.

Em contrapartida, Rondônia, Amazonas e Pará possuem maiores percentuais de receita própria, demonstrando a capacidade econômica destes. Todavia, esses estados continuam sendo dependentes das transferências do governo federal, pois estas impactam positivamente na formação de suas receitas, inclusive quando apresentam evolução entre os anos analisados, como ocorreu com os estados do Amazonas e de Rondônia.

Tão importante quanto evidenciar o montante de receitas de impostos dos governos estaduais, por expressarem a capacidade de financiamento dos estados, é destacar que a vinculação mínima de 25% para o financiamento da educação incide no total dos recursos financeiros dos impostos próprios e transferências constitucionais, que devem ser aplicados

em MDE. Salienta-se que, as Constituições Estaduais do Acre[33] e do Amapá[34] preceituam percentual mínimo vinculado à MDE de 30% e 28%, respectivamente, o que vai além do limite determinado pela CF/88 e de acordo com o art. 69 da LDB 9.394/96, que tem a seguinte redação "[...] e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Lei Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público" (BRASIL, 1996).

Entretanto, ao observar a tabela 15, constata-se que o estado do Acre não cumpriu a determinação de aplicar o percentual mínimo de 30% tanto em 2010 quanto em 2017 conforme consta em sua Constituição, atualizada pela Emenda Constitucional nº 19/2000, que foi de 28,3% e 29,1%, respectivamente e o Amapá descumpriu o percentual mínimo de 28% (Art. 289 CE/1991; EC nº 35/2006), aplicando apenas 26,9% em 2017, o que representa pouco esforço destes governos na disponibilidade financeira para a educação. De modo geral, na Região Norte a média aplicada percentualmente foi de 27,0% em 2010 e 26,4% em 2017, apresentando decréscimo de 2,2%.

A composição individual das receitas de impostos dos estados explica as diferenças na aplicação dos percentuais mínimos de receitas de vinculação. Em 2010, os estados do Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins possuem percentual de participação inferior à média da Região (27,0%), enquanto nos demais o percentual é superior. Em 2017, apenas o Pará e Tocantins apresentaram percentuais de participação inferior à média da Região (26,4%). No entanto, todos os estados da Região Norte cumprem o limite mínimo constitucional de utilização dos recursos definidos pela CF/88, apesar disso, Amaral (2015) ressalta que a educação ainda se ressente de maior investimento e que os recursos aplicados na educação básica são insuficientes para atender às necessidades demandadas pela população.

Apresenta-se, na sequência, dados referentes a dinâmica do Fundeb nos governos estaduais da Região Norte, considerando que esse fundo é uma subvinculação de 20% da receita resultante de impostos e transferências (Art. 212 da CF/88) e sua utilização é para financiar a educação básica dos estados e municípios. Os recursos são automaticamente distribuídos em conformidade com o número de matrículas ponderadas no âmbito de atuação prioritária dos estados e municípios, ou seja, os Estados passaram a receber os recursos com

---

[33] **Art. 197.** O Estado do Acre aplicará, anualmente, com a educação, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências constitucionais da União (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/2000).

[34] **Art. 289.** O Estado e os Municípios aplicarão, respectivamente, vinte e oito por cento e vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2006).

base nos alunos do ensino fundamental e médio, os Municípios com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, informadas pelo Censo Escolar do ano anterior (BRASIL, 1988).

Quando os estados e municípios não atingirem o valor mínimo por aluno ano (VAA) definido pela Comissão Interministerial com base na fórmula estabelecida constitucionalmente, a União contribui com um percentual de 10% os recursos do Fundeb, tendo como patamar mínimo a somatória das receitas dos vinte e sete fundos. O VAA funciona como parâmetro para a suplementação do governo federal ao Fundo, com intuito de equalizar a capacidade de financiamento entre os governos estaduais.

Para averiguar a movimentação do Fundeb nos governos estaduais da Região Norte, organizou-se na tabela 16, as informações referentes aos recursos destinados, o retorno dos recursos aos estados, a complementação da União aos estados do Amazonas e do Pará, bem como, a diferença entre os valores transferidos e os valores recebidos pelos governos estaduais da Região, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 16: Dinâmica do Fundeb nos governos estaduais da Região Norte – 2010; 2017.

Região/ Governos Estaduais	2010				2017			
	Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo	União	* Res. Líq. Transf. Fundeb	Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo	União	* Res. Líq. Transf. Fundeb
Norte	**1.130.816.518**	**853.751.105**	**328.432.675**	**-27,5**	**1.263.150.232**	**1.022.133.649**	**865.236.918**	**-33,6**
Acre	680.277.408	522.735.591		-23,7	791.006.116	598.529.280		-25,5
Amapá	661.135.830	550.152.914		-16,9	676.189.649	531.157.201		-21,5
Amazonas	1.825.655.337	1.351.859.629	119.197.778	-33,2	1.823.289.501	1.880.055.682	700.860.706	-35,8
Pará	2.303.026.343	1.655.695.518	537.667.572	-51,6	2.780.375.652	2.270.377.270	1.029.613.130	-55,7
Rondônia	990.999.952	755.157.477		-24,1	1.047.016.285	746.648.134		-29,0
Roraima	491.892.321	395.694.049		-19,6	541.599.236	373.058.083		-31,3
Tocantins	962.728.434	744.962.560		-23,0	1.182.575.182	755.109.896		-36,4

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE.
Nota:
(1) Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018.
(2) * Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (Transferências de Recursos do FUNDEB – Receitas destinadas ao Fundeb)
Legenda: Rec. Dest. ao Fundo (Receita Destinado ao Fundo); Rec. Reb. Fundo (Receita Recebida do Fundo); Res. Líq. Fundeb (Resultado Líquido do Fundeb); União (Complementação da União do Fundeb).

Na Região Norte, o Fundeb se comporta de duas formas distintas: primeiro, os estados que recebem complementação da União (Pará e Amazonas); segundo, os estados que não recebem o suplemento do governo federal (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins). Isso se deve ao fato da lógica de redistribuição da receita vinculada a partir do número de matrículas atendidas pelas redes estaduais de ensino, quanto menor o número de matrículas, mais recursos redistribuídos entre o governo estaduais e seus respectivos municípios, ocasionando perdas de receitas aos estados. Essas perdas, aliadas ao limite dos gastos com

MDE que se restringiram ao mínimo constitucional de 25% e mais as despesas com o ensino superior devem gerar dificuldades para o desenvolvimento de políticas de ampliação do acesso, de melhorias na qualidade do ensino.

Na tabela 16 é possível observar que os estados do Pará e do Amazonas receberam complementação nos anos de 2010 e 2017 por não terem alcançado o valor mínimo por aluno ano (VAA) definido nacionalmente, que em 2010 foi de R$ 1.414 e, em 2017 de R$ 2.926, esses valores têm por referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano – conforme Portarias Interministerial nº 1.227/2009 e nº 8/2016. Assim, tanto no estado do Pará quanto no Amazonas, a receita do Fundeb disponível é a soma dos valores da receita recebida e a complementação da União, que será aplicada na rede estadual de ensino.

Quanto à contribuição dos governos estaduais para a composição dos recursos do Fundeb é evidente que há um aumento real em todos os estados da Região Norte, o que reflete o crescimento da arrecadação estadual dos impostos de transferências constitucionais que fazem parte da "cesta" do Fundo. Entre os governos estaduais, percebe-se que a maior contribuição foi do estado do Pará e a menor de Roraima, claramente, relacionada a capacidade de arrecadação de cada governo, pois, o percentual de 20% repassado ao Fundo depende do volume arrecadado dos impostos próprios e transferidos pelos governos estaduais.

Quando se observa a receita destinada e a recebida do Fundeb pelos estados, constata-se que os valores de recursos devolvidos aos governos estaduais são bem inferiores àqueles anteriormente subvinculados. Isso ocorre pelo fato desse valor devolvido depender exclusivamente do número de estudantes matriculados nas redes de ensino estaduais, resultando na composição da receita líquida. Ademais, revela o grau de municipalização da educação básica nesses estados, visto que se caracteriza pelas transferências das matrículas da rede estadual para a municipal.

O processo de municipalização não ocorreu de forma semelhante nos estados da Região Norte. No Pará, por exemplo, esse processo foi originado tendo por base os recursos provenientes do Fundef, utilizado no discurso do governador Almir Gabriel, à época, como uma maneira de convencer o maior número de prefeitos à aderirem a política de municipalização com o argumento de benefícios aqueles que assumissem a responsabilidade pelo ensino fundamental, "tais como: mais recursos financeiros, gestão mais próxima e ágil, com o controle sobre a condução da política educacional do município" (ALVES, 2017, p.127).

Enquanto no estado do Tocantins o processo de municipalização ocorreu por opção dos municípios, pois como destaca Lagares (2008), a municipalização no Tocantins avança de

forma diferenciada, descontínua e com resultados heterogêneos, na qual os municípios estão ampliando suas ações e responsabilidades no campo da educação apesar das "dificuldades financeiras e político administrativas da grande maioria dos municípios, considerando que são poucos os municípios que dispõe efetivamente de condições financeiras para ampliarem as suas redes de ensino" (LAGARES, 2008, p. 12).

A tabela 17 apresenta informações sobre a receita total do Fundeb e os percentuais de distribuição dos recursos entre os governos estaduais e municipais, que corresponde ao somatório da receita recebida do governo estadual e a recebida pelo conjunto de municípios, assim evidenciando os percentuais de participação após a distribuição dos recursos dos Estados e dos Municípios da Região Norte.

Tabela 17: Região Norte – Receita total Fundeb, percentual de distribuição entre estados e municípios - 2010; 2017.

Região/ Governos Estaduais	2010			2017		
	Total Receita Fundeb	Distribuição da Receita		Total Receita Fundeb	Distribuição da Receita	
		Est.	Mun.		Est.	Mun.
Norte	**14.764.318.562**	**44,9**	**55,1**	**20.812.448.625**	**42,7**	**57,3**
Acre	875.986.614	59,7	40,3	951.500.245	62,9	37,1
Amapá	766.089.320	71,8	28,2	842.880.372	63,0	37,0
Amazonas	3.111.927.547	47,3	52,7	5.298.452.632	48,7	51,3
Pará	6.805.563.723	32,2	67,8	10.089.653.635	32,7	67,3
Rondônia	1.339.640.736	56,4	43,6	1.396.875.966	53,5	46,5
Roraima	590.419.172	67,0	33,0	672.813.167	55,4	44,6
Tocantins	1.274.691.450	58,4	41,6	1.560.272.608	48,4	51,6

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE
Nota: Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018.
Legenda: Est. (Estadual); Mun. (Municipal)

Nos dados da tabela 17, percebe-se que o maior percentual de receita recebida se concentra nos governos estaduais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. Em contrapartida no Amazonas e Pará, os maiores percentuais pertencem aos governos municipais em ambos os anos. No caso do Tocantins, o maior percentual recebido foi pelo governo estadual, em 2010, mais se inverte, em 2017.

Constata-se que os estados do Amazonas e do Pará são os que mais repassaram recursos aos governos municipais, em torno de 52,7% e 67,8%, em 2010 e 51,3% e 67,3%, em 2017, respectivamente. Esses percentuais elevados de distribuição dos recursos do Fundeb pelos municípios dos Estados do Pará e do Amazonas, se devem ao critério de repartição dos recursos que adota as matrículas como elemento balizador. Consequentemente, o deslocamento das matrículas das redes estaduais às redes municipais de ensino, situação que

ficou conhecida por municipalização e abordada anteriormente. Ainda que, a tendência atual seja à redução do número de matrículas em ambas as redes de ensino nos anos analisados.

Verifica-se a importância do Fundeb para o conjunto de municípios, sobretudo por ter assegurado o aumento dos recursos via transferências dos governos estaduais, a partir do critério de redistribuição pelo número de matrículas ponderadas, o que causa perda de recursos aos estados. Esse fato é uma tendência nacional, pois como destaca Braga e Silva (2019) o Fundeb promoveu importante efeito de redistribuição de recursos aos municípios, entretanto, esse efeito causou perdas de receita pelos estados em favor dos municípios. Estes últimos com mais alunos matriculados, enquanto, os primeiros com poucos alunos matriculados, porém com volume expressivo de recursos arrecadados.

No que se refere aos recursos destinados ao Fundeb no âmbito dos governos estaduais da Região Norte, a tabela 18 mostra o percentual de participação da União, dos Estados e dos Municípios nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 18: Região Norte – Receita destinada ao Fundeb e percentuais de participação segundo origem – governos estaduais – 2010; 2017.

Região/ Governos Estaduais	2010				2017				Δ% 2010/2017			
		Participação				Participação			Total Fundeb	Gov. Est.	Gov Mun.	União
	Total	% Gov. Est.	% Gov. Mun	% União	Total	% Gov. Est.	% Gov. Mun	% União				
Norte	**1.621.582.837**	**75,7**	**21,7**	**9,2**	**1.950.701.513**	**72,8**	**21,2**	**21,1**	**16,2**	**11,1**	**15,5**	**289,7**
Acre	812.058.608	83,8	16,2		950.126.969	83,3	16,7		17,0	16,3	20,7	
Amapá	766.998.721	86,2	13,8		798.970.120	84,6	15,4		4,2	2,3	16,0	
Amazonas	2.659.778.125	68,6	26,9	4,5	3.249.625.698	56,1	22,3	21,6	22,2	-0,1	1,5	488,0
Pará	3.890.023.134	59,2	27,0	13,8	4.985.636.739	55,8	23,6	20,7	28,2	20,7	12,0	91,5
Rondônia	1.336.048.580	74,2	25,8		1.409.914.655	74,3	25,7		5,5	5,7	5,2	
Roraima	589.146.263	83,5	16,5		668.313.989	81,0	19,0		13,4	10,1	30,3	
Tocantins	1.297.026.425	74,2	25,8		1.592.322.422	74,3	25,7		22,8	22,8	22,6	

Fonte RREO/SIOPE/FNDE.
Nota: Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018.
Legenda: Gov. Est. (Governo Estadual); Gov. Mun. (Governo Municipal).

Com base nos dados da tabela 18, destaca-se a participação majoritária dos governos estaduais na composição dos recursos do Fundeb na Região Norte em ambos os anos do estudo. Isso se deve por ser fundo estadual e com maior subvinculação de recursos dos estados. Percebe-se também a minoritária participação da União na formação do Fundo, pelo fato de a complementação se limitar a dois estados. Apesar disso, nota-se que houve crescimento expressivo da participação da União em relação à contribuição de recursos ao fundo do Amazonas, em torno de 488% e no Pará em 91,5%, entre os anos de 2010 e 2017.

Na sequência são apresentados os valores da despesa do Fundeb com e sem a complementação da União, refletidos no gasto por aluno-Fundeb, calculado a partir do total de despesas liquidadas do Fundeb pelo número de matrículas da Educação Básica, exclusivamente da rede estadual de ensino, nos anos de 2010 e 2017, conforme tabela 19.

Tabela 19: Região Norte - Gasto-Aluno Fundeb com e sem complementação da União nos governos estaduais – 2010; 2017.

Região Governos Estaduais	2010			2017			Δ % (2010/2017)	
	Gasto-Aluno Fundeb s/comp. (a)	Gasto-Aluno Fundeb c/comp. (b)	Gasto-Aluno MDE	Gasto-Aluno Fundeb s/comp. (c)	Gasto-Aluno Fundeb c/comp. (d)	Gasto-Aluno MDE	a/c	b/d
Norte	**3.139**	**3.282**	**2.734**	**3.814**	**4.278**	**4.979**	**21,5**	**30,3**
Acre	3.332	3.332	3.323	3.612	3.612	6.362	8,4	8,4
Amapá	3.699	3.699	4.188	4.193	4.193	6.775	13,3	13,3
Amazonas	2.517	2.761	1.700	2.341	3.843	3.012	-7,0	39,2
Pará	1.556	2.312	996	2.051	3.798	2.444	31,8	64,2
Rondônia	2.916	2.916	2.322	3.560	3.560	4.114	22,1	22,1
Roraima	4.511	4.511	3.971	6.062	6.062	7.498	34,4	34,4
Tocantins	3.445	3.445	2.640	4.878	4.878	4.649	41,6	41,6

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE, Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.
Nota: Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018.

Nos dados da tabela 19, constata-se a diferença entre o valor do gasto-aluno Fundeb do Pará (menor) e de Roraima (maior) que foi de 2,89 em 2010. Com a complementação esse valor foi reduzido para 1,95. Em 2017, a diferença entre o valor do gasto por aluno do estado de Roraima (maior) e do estado do Pará (menor) foi de 2,95. Com a complementação, o maior valor continua sendo de Roraima e o menor de Rondônia com uma diferença de 1,67.

Essas informações indicam que houve equalização no valor do gasto-aluno com o Fundeb, visto que, a diferença entre o maior e o menor valor foi reduzida em ambos aos anos. Entretanto, a desigualdade no gasto por aluno permanece quase duas vezes entre os estados que recebem complementação (Amazonas e Pará) e o estado de Roraima, maior valor de gasto por aluno.

Nestes termos, reforça-se a avaliação de que o Fundeb é importante para os governos estaduais da Região Norte, sobretudo, no que se refere à redução interna das desigualdades no gasto-aluno nos estados e entre eles, inclusive com a complementação da União, pois, como explica Pinto (2007), a tendência foi reduzir as desigualdades entre os estados, ocasionada principalmente pela participação da União por meio da complementação de 10% ao Fundo.

Além disso, esse fato se comprova quando comparado com o gasto por aluno MDE, uma vez que os valores entre os estados são bem distintos entre os anos em análise.

A tabela 20 mostra dados referentes à despesa total da educação e os percentuais de despesas custeadas com recursos do Fundeb, MDE e do FNDE dos governos estaduais da Região Norte, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 20: Região Norte – Despesa Total da Educação e percentuais de despesas custeadas com recursos do Fundeb, MDE e FNDE nos governos estaduais – 2010; 2017 - (R$).

Região/ Governos Estaduais	2010				2017				Δ% 2010/2017 (e-a)
	Desp. Educ. (a)	% Desp. MDE (b/a)	% Desp. Fundeb (c/a)	% Desp. FNDE (d/a)	Desp. Educ. (e)	% Desp. MDE (f/e)	% Desp. Fundeb (g/a)	% Desp. FNDE (h/e)	
Norte	**15.982.098.923**	**56,4**	**37,2**	**6,5**	**18.552.959.576**	**57,3**	**38,4**	**4,4**	**16,1**
Acre	1.496.762.802	57,0	34,7	8,3	1.704.882.545	59,5	36,1	4,4	13,9
Amapá	1.562.286.083	61,6	35,0	3,4	1.463.656.486	62,9	35,5	1,6	-6,3
Amazonas	3.632.278.181	54,4	37,2	8,4	4.380.539.709	49,1	40,9	10,0	20,6
Pará	4.496.076.188	54,2	36,6	9,2	5.985.013.281	59,4	37,4	3,2	33,1
Rondônia	1.893.244.431	59,4	39,4	1,2	1.881.950.249	59,5	38,6	1,9	-0,6
Roraima	1.012.879.163	55,4	38,4	6,2	1.145.526.549	61,3	38,3	0,4	13,1
Tocantins	1.888.572.075	57,9	39,3	2,8	1.991.390.757	58,3	39,4	2,3	5,4

Fonte RREO/SIOPE/FNDE.
Nota:
(1) Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018;
(2) Foram subtraídos dos valores da despesa para fins de limites da MDE os valores do Fundeb para evitar duplicação de informações.

Em relação ao total de despesas da educação, observa-se as diferenças de investimentos pelos governos estaduais, decorrente da capacidade financeira e de decisões políticas dos gestores públicos no momento de efetivação das políticas educacionais. De acordo com Bremaeker (2011), as diferenças de capacidade e dispêndios deparam-se com a forma de divisão de responsabilidade de cada rede estadual à oferta da educação e às condições de financiamento.

Rondônia apresenta o maior percentual de despesas efetuadas com os recursos do Fundeb (39,4%), em 2010 e o Amazonas (40,9%), em 2017. Salienta-se que os recursos recebidos a título de transferências do Fundeb aos governos estaduais devem ser aplicados nos itens relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino na proporção máxima de 40% e pelo menos 60% na remuneração dos profissionais em efetiva atividade na educação básica (Lei nº 11.494/2007). Dessa maneira as despesas custeadas com os recursos do Fundeb podem ser computadas como dispêndios em educação básica e com isso serem consideradas para fins do cálculo do limite mínimo exigido constitucionalmente com as despesas com MDE.

Em relação as despesas custeadas com recursos de MDE, excetuado os valores do Fundeb, percebe-se que o estado do Amapá apresenta maiores dispêndios em ambos os anos. Esses gastos advêm das receitas de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, que conforme Monlevade (2014) o aumento pode ser justificado a partir algumas

medidas como: a exclusividade para a educação pública e a possibilidade do aumento de percentuais vinculados nas constituições estaduais.

As despesas realizadas com recursos advindos do FNDE[35] - provenientes das receitas adicionais, como a contribuição social do Salário Educação e programas federais, convênios e repasses automáticos – devem ser aplicadas em MDE e ajustadas aos programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também podem ser aplicadas na educação especial, desde que a modalidade esteja vinculada à educação básica. Dessa forma é possível observar nos dados da tabela 20 que o estado de Rondônia aplicou um percentual de 1,2% em 2010 e Roraima de 0,4%, em 2017, representando os menores percentuais empregados em relação aos demais estados da Região Norte. Destaca-se que o Salário-Educação é uma importante fonte de recursos adicionais repassados pelo FNDE, porém, Davies (2012) frisa que os Estados deveriam criar lei própria para regulamentar os repasses de recursos, ainda que a determinação para a repartição da cota estadual fosse proporcional ao número de matrículas da rede estadual de ensino. Ainda segundo Davies (2012), esse modelo de redistribuição de cotas acentua a desigualdade existente ao invés de amenizá-las, visto apoiar-se na capacidade financeira dos governos estaduais.

Embora os recursos repassados pelo FNDE sejam relevantes para o financiamento da educação básica nos estados da Região Norte e representem aparentemente esforço para reduzir as desigualdades, ainda têm participação pouco expressiva em relação as demais fontes de financiamento. No contexto de acentuadas desigualdades, Cruz (2012) alerta para a importância de elevar à participação da União no financiamento da educação mediante maior aporte de recursos financeiros para execução de projetos e programas.

2.5 Capacidade de financiamento à Educação Básica por Governos Estaduais da Região Norte

Neste item são apresentados indicadores escolhidos para representar a capacidade de financiamento conforme preceitua o art.75 da LDB 9.394/96, principalmente com intuito de evidenciar garantia de padrão mínimo de qualidade e balizar as condições da ação supletiva da União em conjunto com os Estados. Desse modo, para analisar a capacidade de financiamento da educação básica pública dos governos estaduais da Região Norte, optou-se

[35] FNDE - autarquia federal criada pela Lei n.º 5.537 de 21 de novembro de 1968 e alterada pelo Decreto – Lei n.º 872 de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em particular à educação básica. Para tal fim, o FNDE repassa recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios mediante transferências constitucionais, automáticas e voluntárias (convênios) (FNDE, 2017).

por utilizar a receita total de impostos, a receita arrecadada pelos Estados, decorrentes dos impostos próprios, estimativa da receita da educação (25% de impostos – art. 212 da CF/88) e o PIB *per capita* com referência comparativa em relação aos demais valores.

Foram realizadas simulações que incluem a relação entre a receita total de impostos e o número de habitantes, igualmente, os recursos próprios pela população, resultando em valores *per capita* que permitem dimensionar a capacidade potencial dos governos estaduais.

Utilizou-se também como indicador de capacidade *per capita* do limite mínimo constitucional em relação as matrículas da rede estadual de ensino e a população de 15 a 17 anos que está fora da escola, de modo a evidenciar a capacidade potencial da educação básica nos estados da Região Norte, conforme a tabela 21.

Tabela 21: Região Norte - Indicadores de capacidade de financiamento de políticas públicas dos governos estaduais – em valores *per capita*– 2010; 2017 – (R$)

Região Governos Estaduais	2010			2017		
	PIB *per capita* (R$/hab)	Rec. Prop. Imp. *per capita* (R$/hab.)	Valor-Aluno Potencial	PIB *per capita* (R$/hab)	Rec. Prop. Imp. *per capita* (R$/hab.)	Valor-Aluno Potencial
Norte	**13.424**	**1.775**	**5.847**	**21.049**	**1.855**	**7.733**
Acre	11.385	1.495	6.134	17.202	1.847	6.697
Amapá	12.321	1.277	6.052	19.405	1.034	7.598
Amazonas	17.490	2.707	6.075	22.936	2.356	6.429
Pará	10.876	1.185	5.067	18.549	1.479	7.683
Rondônia	15.322	2.477	6.041	24.093	2.367	8.094
Roraima	14.714	1.746	7.969	23.158	1.651	10.544
Tocantins	11.859	1.537	6.471	21.998	2.247	11.180

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; IBGE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017; Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.
Nota:
(1) Valores corrigidos ao preço do IPCA-IBGE/dez. 2018.
(2) O Valor-Aluno potencial se refere ao percentual de 25% (Lim. Const.) da receita resultante de impostos em relação as matrículas da Educação Básica rede estadual.
Legenda: Rec. Prop. Imp. = Receita Própria de Impostos.

Os dados da tabela 21 mostram que os estados do Acre, Amapá, Pará, Roraima e Tocantins possuem arrecadação de impostos próprios inferior à média da Região Norte. Esse comportamento se deve ao fato de terem sido ex-território federais até recentemente e essa mudança para Estados da Federação implicou em consistentes transferências do governo federal, de modo a beneficiá-los com infraestrutura institucional, política, econômica e social (REZENDE; PRADO, 2009). Além disso, quando se compara ao PIB *per capita*, percebe-se que os menores percentuais são do Acre e do Pará, em ambos os anos analisados. Pode-se, assim, sugerir que as receitas próprias *per capita* são parâmetros que definem o montante de transferências destinadas as esferas governamentais com a finalidade de reduzir disparidades

horizontais.

Os dados da tabela 21 mostram os valores *per capita* da receita de impostos potencial vinculados ao financiamento da educação na Região Norte, que, em 2010, foi em média R$ 5.847 e, em 2017, de R$ 7.733. Quando relacionados ao PIB *per capita* os percentuais correspondem a 43,6% e 36,7%, respectivamente. Esses resultados expõem as fragilidades da capacidade financeira destes governos no atendimento à educação básica nos anos em tela, pois os recursos se revelam menores em relação ao PIB *per capita*.

Apresenta-se, na sequência, o gasto por aluno como indicador que permite refletir a capacidade de financiamento disponível, assim, possibilitando capturar a distância dos recursos necessários para o atendimento educação básica nos estados da Região Norte. O gasto-aluno-Fun. Educ. foi calculado a partir das despesas efetivadas com a função educação (deduzida a despesa com a subfunção do ensino superior). O gasto-aluno-MDE foi apurado a partir das despesas realizadas com os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. Para o cálculo do gasto-aluno Local foi considerado as despesas dos recursos vinculados do limite constitucional (25%), conforme tabela 22.

Tabela 22: Região Norte – Gasto por aluno da Função Educação, MDE e Local dos governos estaduais – em valores *per capita* - 2010; 2017 – (R$)

Região Governos Estaduais	2010			2017		
	Gasto-Aluno Fun. Educ.	Gasto-Aluno MDE	Gasto-Aluno Local	Gasto-Aluno Fun. Educ.	Gasto-Aluno MDE	Gasto-Aluno Local
Norte	**7.888**	**5.005**	**6.012**	**6.983**	**6.484**	**7.816**
Acre	6.264	5.469	6.474	6.702	5.944	7.215
Amapá	6.877	6.513	7.264	7.962	7.442	7.785
Amazonas	21.181	3.908	5.006	6.608	4.812	5.431
Pará	3.841	3.155	4.303	6.253	5.974	6.832
Rondônia	4.483	4.393	5.314	5.947	5.489	7.135
Roraima	7.247	6.516	7.632	7.910	8.763	10.301
Tocantins	5.324	5.078	6.090	7.499	6.961	10.008

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017
Nota:
(1) Valores corrigidos ao preço do IPCA/dez. 2018.
(2) Foram excluídos do gasto na função educação os valores da subfunção educação superior.
(3) O Gasto-Aluno Local se refere a despesa percentual (Lim. Const.) em relação as matrículas da Educação básica rede estadual.

Em relação ao gasto por aluno dos governos estaduais, observa-se que em 2010, o maior gasto aluno *per capita* foi do Amazonas (R$ 21.181) e o menor foi do Pará (R$ 3.841), representando uma diferença de R$ 17.340, ou seja, quase cinco vezes mais entre um estado e outro. Esse aumento no gasto do Amazonas está relacionado ao valor das despesas custeadas com aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino que foi, em

termos nominais e sem correção, de R$ 5.057.849.334,53[36], causando impacto positivo no gasto por aluno da função educação no referido estado. Em 2017, o estado do Amapá (R$7.962) registra o maior gasto aluno da função educação e Rondônia (R$ 5.947), o menor valor, ou seja, uma diferença de 24,9%. Os demais estados ficaram nas faixas de R$ 6 mil e R$ 7,5 mil do gasto-aluno função educação, aproximadamente.

No tocante aos valores referentes ao gasto por aluno MDE, observa-se que, na Região Norte, esse gasto apresentou um acréscimo de 29,5% entre os anos, decorrente do aumento das receitas vinculadas à MDE e o decréscimo no número de alunos matriculados na rede estadual. Além do que o gasto por aluno MDE indica o valor disponível pelo governo estadual para manter e desenvolver o ensino de sua atuação prioritária, além de indicar o nível de atendimento dado à educação básica (rede estadual) na Região Norte.

A partir dos dados da tabela 22, depreende-se que dentre os governos estaduais, o maior gasto-aluno é o de Roraima em ambos os anos, em contrapartida, em 2010 o menor gasto por aluno foi do Pará e em 2017, o do Amazonas. É possível perceber que o gasto com MDE *per capita* do estado do Pará cresceu em torno de 89,3%, enquanto no Acre foi apenas de 8,7% entre os anos em análise.

Em relação ao gasto-aluno Local, realizado a partir da despesa com recursos dos governos estaduais não incluindo o Fundeb, observa-se que em 2010, o maior gasto-aluno Local foi do estado de Roraima (R$ 7.632) e o menor do Pará (R$ 4.303), apresentado uma diferença de R$ 3.329. Em 2017, Roraima (R$ 10.301) permanece na mesma posição e o Amazonas apresenta o menor valor (R$ 5.431), com diferença de R$ 4.870.

Ademais, constata-se que houve crescimento do gasto-aluno Local, revelando o tamanho do investimento *per capita* dos governos estaduais da Região Norte. Além de representar os recursos dos percentuais mínimos da receita total de impostos (art. nº 212º da CF/88) precisa garantir o atendimento da educação com condições de oferta e padrão de qualidade.

No que se refere à Educação Básica é importante explorar o comportamento do gasto por aluno nas etapas do Ensino Fundamental e Ensino Médio, considerando que são as etapas prioritárias dos estados e os resultados contribuem na análise da capacidade de financiamento dos governos estaduais da Região Norte, inclusive em relação aos valores dispendidos no âmbito da sistemática do financiamento com esse nível de ensino.

---

[36] Esse valor consta no item 45 - referente à outras despesas custeadas com receitas adicionais para financiamento do ensino – informado no RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE) do ano de 2010.

Tabela 23: Região Norte - Gasto-Aluno por função e subfunção da Educação dos governos estaduais – 2010; 2017 – (R$)

Região/ Governos Estaduais	2010			2017		
	Gasto-Aluno Educ. Básica (a)	Gasto-Aluno EF (b)	Gasto-Aluno EM (c)	Gasto-Aluno Educ. Básica (d)	Gasto-Aluno EF (e)	Gasto-Aluno EM (f)
Norte	**3.053**	**4.138**	**2.245**	**5.627**	**6.750**	**6.638**
Acre	3.343	4.728	1.582	5.673	6.749	9.055
Amapá	3.923	5.397	2.118	4.986	6.313	4.829
Amazonas	2.354	2.607	2.660	4.521	6.434	2.714
Pará	1.927	3.317	1.389	3.866	5.720	3.680
Rondônia	2.716	4.207	1.842	5.259	4.577	10.284
Roraima	4.008	4.832	3.953	8.406	10.142	8.675
Tocantins	3.100	3.877	2.174	6.681	7.317	7.230

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017.
Nota: Para o cálculo do gasto foram consideradas apenas as matrículas da rede estadual.

Ao tratar o gasto-aluno Educação Básica, verifica-se que em 2010, o estado de Roraima foi o que mais gastou por aluno (R$ 4.008), em contraposição o estado de Pará gastou R$ 1.927 reais por aluno, com diferença de R$ 2.081. Essa situação dos estados se repete em 2017, porém com diferença de gasto de R$ 4.540.

No que se refere ao gasto por aluno do ensino fundamental, observa-se que apresenta um lugar de destaque em relação aos valores gastos por aluno das demais etapas de ensino da Educação Básica. Registra-se que o maior gasto-aluno EF foi do Amapá em 2010 e o de Roraima, em 2017. Os menores valores pertencem ao Amazonas e Rondônia em ambos os anos, respectivamente. Isso revela a diferença de gasto por aluno matriculado nas escolas de ensino fundamental entre os governos estaduais da Região Norte nos anos de 2010 e 2017.

Em termos de gasto por aluno do ensino médio, constata-se que os valores evoluíram de 2010 para 2017 em seis estados da Região Norte, a exceção foi o estado do Amazonas que apresenta uma redução no gasto-aluno do EM. O maior valor do gasto por aluno dessa etapa da Educação Básica pertence a Roraima em ambos os anos e o menor é do Pará em 2010 e de Rondônia no ano de 2017, com diferença expressiva de R$ 2.081 e R$ 5.565, respectivamente. Com efeito, o aumento do gasto por aluno nos governos estaduais da Região Norte é decorrente da redução as matrículas nas redes estaduais de ensino, conforme consta na tabela 10.

De modo geral, alguns aspectos podem ser ressaltados a partir dos dados apresentados na tabela 23. O primeiro diz respeito à movimentação dos gastos no período em análise. Constatou-se que o gasto-aluno EM foi o que mais cresceu, correspondendo a 195,6%.

Evidenciou-se crescimento do gasto-aluno EF que correspondeu a 63,1% na Região Norte. Em termos de participação no total das despesas o ensino fundamental ainda é prioridade no atendimento, porém, o ensino médio foi a subfunção que agregou o maior percentual em 2017. Ou seja, alguns estados da Região Norte permanecem priorizando o atendimento ao ensino fundamental em detrimento ao médio e em outros o gasto por aluno ensino médio apresentou crescimento superior a 100%.

Os valores do gasto-aluno reforçam os desafios dos estados da Região Norte ao atendimento da educação básica, em particular quando se compara a diferença entre eles, evidenciando as desigualdades dos recursos disponíveis decorrentes da própria configuração da distribuição fiscal, que impacta diretamente na capacidade de financiamento da educação, pois quase sempre as responsabilidades são maiores que o montante de recursos arrecadados, forçando de algum modo a redução da oferta e com isso aumentando os valores de gasto por aluno (BRAGA; SILVA, 2019).

A tabela 24 apresenta informações do Gasto MDE de 2017 em relação ao CAQi do ano de 2020. O CAQi[37] foi adotado aqui como valor de referência com o propósito de verificar se os valores de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino dos estados da Região Norte estão acima ou abaixo do referido valor de referência, visto que traduz o quanto cada ente federado precisa investir por aluno ao ano para garantir, ao menos, um padrão inicial de qualidade do ensino (CAMPANHA, 2018).

Tabela 24: Relação entre Gasto-Aluno MDE e CAQi dos governos estaduais.

Região/ Governos Estaduais	Gasto MDE 2017 (a)	Valor Ref. CAQi 2020 (b)	≠ Gasto MDE e CAQi (c)	% (a/c)
Norte	**6.634**	**5.796**	**838**	**12,6**
Acre	5.944	6.198	-254	-4,3
Amapá	7.442	5.789	1.653	22,2
Amazonas	4.607	5.767	-1.160	-25,2
Pará	6.032	5.414	618	10,2
Rondônia	5.489	5.499	-10	-0,2
Roraima	9.711	6.130	3.581	36,9
Tocantins	7.214	5.773	1.441	20,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP. Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ.

[37] CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender (CAMAPNHA, 2018)

Ao observar a tabela 24, nota-se que a diferença entre o gasto MDE realizado pelos governos estaduais e a estimativa do CAQi como valor necessário para assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino se apresenta de forma distinta entre os estados. Nos estados do Acre, Amazonas e Rondônia os valores de gasto por aluno estão abaixo do valor de referência, em R$ 254, R$ 1.160 e R$ 10, respectivamente. Todavia, os estados do Amapá, Pará, Roraima e Tocantins apresentam gasto por aluno acima do valor de referência em R$ 1.653, R$ 618, R$ 3.581 e R$ 1.441, respectivamente. O que permite inferir que, com base no padrão CAQi, esses estados podem ampliar seu atendimento e as despesas com educação e ainda conseguiriam garantir um padrão mínimo de qualidade.

Além disso, constata-se que os estados do Acre (4,3%), Amazonas (25,2%) e Rondônia (0,2%) precisariam despender de suas receitas esses percentuais para alcançar o valor de referência. Isso expressa os esforços monetários que os governos da Região Norte ainda devem dispor para dotar suas redes de ensino às condições necessárias efetivas para um padrão de qualidade, acrescentando ainda as particularidades e especificidades de cada território, que provavelmente não foram mensuradas pelo valor de referência, pois “não se trata de resumir [...] a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essências [...], os quais devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o país” (CAMPANHA, 2018).

CAPÍTULO III
CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS DA REGIÃO NORTE

O texto constitucional de 1988, em seu art. 18º, estabelece que a "organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos" (BRASIL, 1988).

De fato, o Município foi elevado à categoria de ente federado (art. 1º CF/88), dotado de autonomia política e administrativa, assim como, autonomia financeira. À vista disso, preleciona-se no art. 30º CF/88, as competências em âmbito local, dentre estas se destacam as voltadas ao objeto de estudo: "III - instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar constas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei" e; "VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental" (BRASIL, 1988).

No que se refere ao financiamento educação, os municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212º CF/88). Outrossim complementa a LDB 9.394/96, em seu art. 69º, e, ainda inclui "ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas". Nestes termos, a capacidade de financiamento dos governos municipais está relacionada a arrecadação de impostos e as demandas e necessidades da sociedade. Posteriormente vinculada à educação pública por meio de percentual mínimo, isto é, a disponibilidade de recursos financeiros para oferta da "educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF/88 a MDE" (BRASIL, 1996, grifos no original).

Entende-se, porém, que a capacidade de financiamento dos governos municipais ao atendimento da educação deve ir além dos recursos disponíveis, pois Carreira e Pinto (2007) expressam que a capacidade do sistema de ensino municipal se refere ao montante de recursos disponibilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino e aos valores de custo aluno fixados nacionalmente que cada município deve dispor para manter a Educação Básica. Deste modo, a referência para avaliar a capacidade são os recursos necessários que asseguram o ensino com padrão de qualidade.

Com isso, analisa-se a capacidade de financiamento dos governos municipais da Região Norte ao atendimento da educação básica com intuito de evidenciar a sua materialidade no conjunto de municípios, de modo, que seja possível garantir a rede ensino municipal condições de qualidade.

Este capítulo está dividido em dois momentos: no primeiro, os municípios, organizados em faixas populacionais, foram caracterizados a partir de indicadores demográficos, sociais e econômicos, além disso, apresenta o atendimento, a oferta e o financiamento da educação básica no conjunto de municípios. Por meio de indicadores da receita *per capita* e do gasto por aluno, analisou-se a capacidade de atendimento e o esforço fiscal dos governos municipais da Região Norte. Por fim, apresenta-se a relação entre a capacidade financeira e o atendimento às matrículas da educação básica dos governos municipais da Região. No segundo foram selecionados dez municípios da Região Norte com a intenção de aprofundar a discussão dos indicadores de análise a partir da situação de municípios que apresentam diferentes características.

3.1 Caracterização do conjunto de municípios da Região Norte.

A Região Norte é constituída por 450 municípios, possuindo uma população de 18,1 milhões de habitantes em 2017. Do total de municípios, 157 congregavam população igual ou inferior a dez mil habitantes, perfazendo em média 5,2 mil pessoas. Isso gera uma distribuição inversamente proporcional, pois 34,9% dos municípios possuem população igual ou menor que dez mil habitantes, o que equivale a 4,6% da população da região. Em outros termos, esses percentuais demonstram inúmeros municípios com poucos habitantes resultado do processo da descentralização e do aumento de municípios de pequeno porte.

A tabela 25 apresenta os indicadores demográficos, econômicos e sociais dos municípios da Região Norte, por faixa populacional, de modo a caracterizá-los, com vistas a contextualizar as discussões sobre a capacidade de financiamento da educação.

Tabela 25: Médias de indicadores demográficos, sociais e econômicos dos municípios da Região Norte, por faixa populacional.

Faixa populacional (mil habitantes)	Nº de Municípios	Pop. Residente	Dens. Demográfica (hab/km²)	Receita Orçamentária (mil R$)	PIB *per capita* (mil R$)	IDHM	Taxa de Analfabetismo	*Déficit* escolar	
								0 a 5 anos	6 a 14 anos
0 |- 10	157	5.290	5,3	22.862.332	16.589	0,624	17,9	68,9	4,0
10 |- 20	106	14.951	7,2	37.052.712	14.851	0,591	19,2	69,4	7,8
20|- 50	115	31.666	11,7	56.178.005	12.733	0,582	17,4	70,7	7,8
50|- 100	43	65.686	24,0	94.539.195	15.416	0,613	14,9	68,4	5,7
100|- 200	18	126.773	95,1	230.692.700	14.585	0,646	11,1	67,7	5,8
acima de 200	11	638.084	387,9	766.803.855	18.916	0,728	6,1	65,3	4,2

Fonte: IBGE; RREO/SIOPE/FNDE; Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015
Nota:

(1) Estimativa da população residente referente ao ano de 2017.
(2) Densidade Demográfica, IDHM referentes ao ano de 2010.
(3) Os dados de receita orçamentária se referem ao ano de 2017.
(4) PIB *per capita* referente ao ano de 2017.
(5) Taxa de analfabetismo referente ao ano de 2017
(6) *Déficit* escolar referente ao ano de 2017.

Nota-se que a Região Norte é majoritariamente formada por municípios de pequeno porte e baixo desenvolvimento econômico, visto que 34,9% concentram-se na faixa populacional de 0 a 10 mil habitantes, contra onze municípios (2,4%) constituídos por mais de 200 mil habitantes e que apresentam os maiores indicadores socioeconômicos da região.

No que se refere à população residente, observa-se que a maior média populacional se concentra no Grupo 6, que compreende os 11 municípios com população acima de 200 mil habitantes, dentre os quais estão as capitais Belém e Manaus, os mais populosos da Região Norte, com destaque para Manaus. Sobre a população de Manaus, Maciel et al. (2003) informam que o crescimento populacional vertiginoso decorreu da implantação de atividades industriais e comerciais da chamada "Zona Franca de Manaus". Da mesma forma, a maior média de densidade demográfica está no Grupo 6 e a menor no Grupo 1. Além disso, constata-se que a concentração de municípios ocorre nos grupos 1, 2 e 3, que reúnem municípios com até 50 mil habitantes, correspondente a 84% do total da Região Norte.

Em relação à receita orçamentária, verifica-se que a média da receita dos municípios do Grupo 6 é a mais elevada e representa 33,5 vezes a mais que a média de receitas dos municípios do Grupo 1, que congrega mais de um terço do total de municípios da Região. Esses dados evidenciam a relação inversa entre o valor da média orçamentária e o quantitativo de municípios nos grupos. Quanto maior o quantitativo de municípios constituintes do grupo, menor a média orçamentária, visto que se relaciona diretamente com o quantitativo populacional dos municípios.

Todavia a desigualdade das médias entre os grupos 1 e 6 é significativamente reduzida quando se trata da média do PIB *per capita*, resultante da razão entre PIB e população residente. Assim, o valor médio do PIB *per capita* do Grupo 1 correspondeu a 87,68% do valor médio do Grupo 6. Nesta relação entre PIB e a população, constata-se que a menor média do PIB *per capita* é a do Grupo 3, que reúne 115 municípios, com população de 20 a 50 mil habitantes e a maior média continuou sendo a do Grupo 6, que congrega as capitais dos estados da Região Norte. O valor médio do PIB *per capita* do 3 correspondeu a 67,31% do valor do Grupo 6.

Os dados da tabela 25 mostram ainda que o Grupo 3, cuja média do PIB *per capita* foi a menor, também apresenta as menores médias nos indicadores sociais. A média do IDHM dos grupos 2 e 3 se situa entre os valores classificados como Baixo, contra a média do Grupo 6 classificada de Alta e as dos Grupos 1, 2 e 5 classificadas de Média. Quanto à taxa de analfabetismo, os municípios do Grupo 1, 2 e 3, ou seja, os menos populosos, apresentaram as maiores taxas, sugerindo para um resultado decorrente da falta de oportunidade de acesso à escola. Todavia, as médias dos indicadores de *déficit* escolar na faixa etária de 0 a 3 anos de idade – sob a responsabilidade dos municípios, são muito próximas, sinalizando que esse resultado independe do porte populacional e das receitas orçamentárias. Os municípios dos grupos 3 e 2, mais uma vez apresentaram os maiores *déficits* escolar na faixa de 6 a 14 anos. Desta feita, chama-se à atenção a situação revelada pelo grupo de municípios da faixa populacional de 20 a 50 mil habitantes (Grupo 3) que apresentou a menor média de PIB *per capita* e de IDHM e maior taxa média de analfabetismo e de *déficit* escolar, tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental.

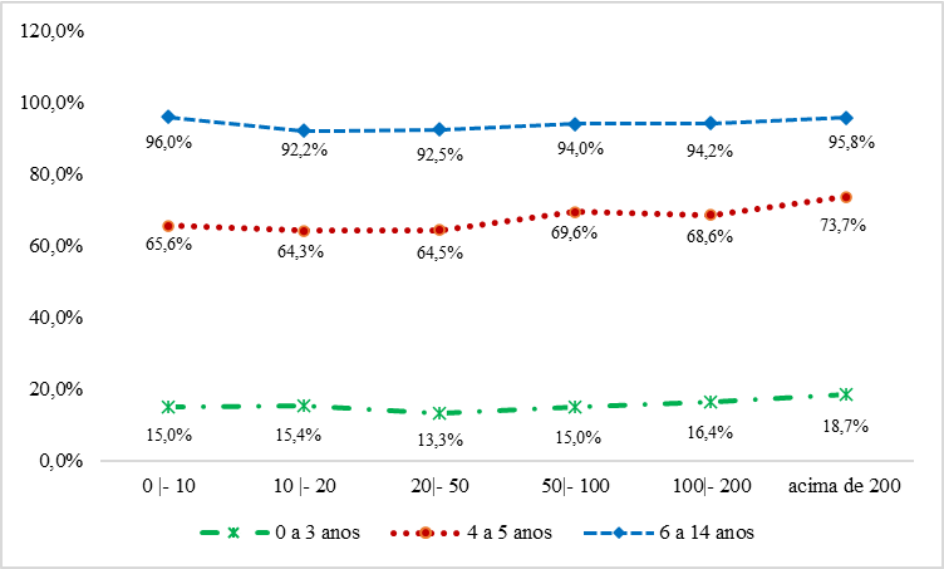
Cabe ressaltar que, em média, os valores de IDHM dos municípios da Região Norte situam-se nas faixas Média, Baixa e Alta. Os municípios com população entre 10 a 50 mil habitantes apresentam Baixo IDHM, os de população entre 0 a 10 mil habitantes e de 50 a 200 mil habitantes estão na faixa Médio IDHM e os municípios com população acima de 200 mil habitantes pertencem a faixa Alto IDHM. Essa variação na média do índice de desenvolvimento humano dos municípios indica que a desigualdade entre os municípios da Região Norte, dispostos nos grupos populacionais, é evidente que existem alguns municípios com discrepantes níveis de IDH-M, indicando desequilíbrios entre eles no âmbito da região. Os municípios com menos de 10 mil habitantes, apesar de apresentarem IDHM na média de 0,622, que representa classificação média, ainda possuem elevado nível de desigualdade se comparados àqueles com mais de 50 mil habitantes.

Com base nos dados da tabela 27, constata-se que, apesar da evidência de avanços no processo de democratização do acesso à educação pública, os desafios a serem enfrentados pelos governos municipais ainda são enormes, sobretudo para os municípios com 20 a 50 mil habitantes. A inclusão da população em idade escolar que ainda se encontra fora da escola demandam grandes esforços orçamentários do poder público, principalmente se levar em consideração as metas 1 e 2 do PNE até 2024, por exemplo.

3.2. Caracterização da oferta da Educação Básica nos municípios da Região Norte.

A taxa de atendimento como indicador educacional retrata a proporção da população atendida na respectiva faixa etária. Deste modo, a Figura 3 apresenta os percentuais referentes as médias da taxa de atendimento por faixa etária de 0 a 3 anos, 4 e 5 anos, 6 a 14 anos e 15 e 17 anos, dos municípios da Região Norte organizados por grupo de habitantes.

Figura 3: Média da taxa de atendimento dos municípios da Região Norte, por faixa populacional, 2015.



Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad/IBGE 2015

O indicador em tela mostra que o atendimento escolar à população de 0 a 3 anos, que compreende à Educação Infantil em creche, ainda está distante da universalização e de atingir a ampliação da oferta da EI em creches, conforme previsto na meta 1 do PNE (2014). Verifica-se que, os maiores percentuais médios de atendimento nessa faixa etária são nos municípios mais populosos, pertencentes aos grupos 5 e 6 e o menor percentual dos municípios do Grupo 3, correspondente a 13,3%. Esses percentuais evidenciam os desafios dos municípios da Região Norte para ampliar o atendimento em creche.

Apesar das taxas de atendimento das crianças de 4 a 5 anos (Pré-escola) serem maiores que as taxas de atendimento em creches, ainda se revelam inferior àquelas indicadas na Meta 1 do PNE/2014. As maiores taxas médias de cobertura são dos grupos 6, 5 e 4, ou seja, os mais populosos e a menor taxa do Grupo 2, correspondente a 64,3%. Sobre a questão do atendimento à educação infantil, Arretche (1999) comenta que as inconsistências ao acesso exercem um impacto significativo na oferta de vagas na Educação Infantil, principalmente nas creches. Por isso, torna-se necessário entender as complexas relações entre as diferentes esferas de governo (União, Estados e Municípios) e os desafios para garantir o acesso dessa etapa de ensino em âmbito local. Possivelmente uma estratégia é propor medidas que

contribuam para reduzir as desigualdades entre as municipalidades, principalmente no que se refere ao financiamento adequado e necessário para o atendimento dessa etapa de ensino. Básica.

Em relação ao atendimento das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, observa-se que está próximo de ser universalizado nos municípios da Região Norte. Apesar de apresentar uma tendência sistemática de melhoria em todos os Grupos de municípios, ainda se desenha um quadro de desigualdades entre eles, pois nota-se que há diferenças de atendimento entre as faixas populacionais. Por exemplo, a taxa média de atendimento dos municípios menos populosos, do Grupo 1, foi a mais elevada, de 96,0%, enquanto a menor taxa foi dos municípios de 10 a 20 mil habitantes, de 92,2%.

A seguir, a tabela 26 apresenta as matrículas da Educação Básica por dependência administrativa, dimensionando a participação de cada rede de ensino na oferta das matrículas nos municípios da Região Norte.

Tabela 26: Médias das matrículas da educação básica, segundo dependência administrativa dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017

Faixa populacional (mil habitantes)	2010				2017				2010 - 2017			
	Total	Est.	Munc.	Priv.	Total	Est.	Munc.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.
0 |- 10	1.713	842	870	1	1.661	702	953	7	-3,0	-16,6	9,5	600,0
10 |- 20	4.735	1.972	2.719	44	4.607	1.789	2.755	64	-2,7	-9,3	1,3	45,5
20|- 50	10.251	3.349	6.691	210	10.196	3.144	6.741	312	-0,5	-6,1	0,7	48,6
50|- 100	22.779	6.325	15.375	1.080	22.219	5.816	14.838	1.566	-2,5	-8,0	-3,5	45,0
100|- 200	41.510	18.693	19.598	3.220	42.339	15.711	21.461	5.167	2,0	-16,0	9,5	60,5
acima de 200	173.194	91.031	58.700	23.382	168.304	75.062	63.466	29.776	-2,8	-17,5	8,1	27,3

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017

Nota:

(1) Não foram consideradas as matrículas das escolas federais devido representarem quantitativo pequeno de oferta.

(2) Excluídos os municípios que não declararam informações na plataforma do SIOPE.

Em termos percentuais, observa-se que as redes municipais se destacaram em relação as redes estaduais no que se refere à oferta da educação básica em ambos os anos. À exceção está nos dois municípios mais populosos, na qual a média de matrículas é mais elevada nas redes estaduais. Desta feita, constata-se que a situação do atendimento na Região Norte acompanha a tendência nacional de municipalização das matrículas na educação básica.

Na sequência, a tabela 27 apresenta as médias das matrículas da Educação Infantil por dependência administrativa nos municípios da Região Norte, organizados por faixa populacional.

Tabela 27: Médias das matrículas na Educação Infantil, segundo dependência administrativa nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017

Faixa populacional (mil habitantes)	2010				2017				2010 - 2017			
	Total	Est.	Munc.	Priv.	Total	Est.	Munc.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.
0 |- 10	195	0	191	4	235	0	233	2	20,5	0,0	22,0	-50,0
10 |- 20	527	3	507	17	622	1	611	10	18,0	-66,7	20,5	-41,2
20|- 50	1.149	26	1.052	71	1.378	6	1.306	66	19,9	-76,9	24,1	-7,0
50|- 100	2.424	39	2.139	246	3.015	1	2.732	282	24,4	-97,4	27,7	14,6
100|- 200	4.736	5	3.684	1.047	6.039	3	5.078	957	27,5	-40,0	37,8	-8,6
acima de 200	16.697	279	11.808	4.607	20.527	105	14.806	5.614	22,9	-62,4	25,4	21,9

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017
(1) Não foram consideradas as matrículas das escolas federais devido representarem quantitativo pequeno de oferta.
(2) Excluídos os municípios que não declararam informações na plataforma do SIOPE.

Os dados da tabela 27 mostram que, na Região Norte, as matrículas na Educação Infantil são ofertadas expressivamente pelas redes municipais de ensino, visto que, em 2010 respondiam por 84,5% do total e, em 2017, por 86,6%, acompanhando a tendência nacional, tendo em vista que, na divisão de responsabilidades, coube aos governos municipais o provimento do atendimento nessa etapa de ensino. Contudo, cabe tanto aos Estados quanto a União definir juntamente com os municípios formas de colaboração.

A partir de 2011, o governo federal ofereceu apoio aos municípios por meio de ações que visam ampliar a oferta de vagas em Educação Infantil. Nestes termos, a Lei Federal nº 12.499/2011[38] autoriza transferência financeira da União aos municípios, com o intuito de prestar apoio à manutenção de novos estabelecimentos públicos dessa etapa de ensino da Educação Básica, que serão realizados com recursos de programas federais (Art. 1º, I; BRASIL, 2011).

Além desse, a Lei nº 12.722/2012[39] também dispõe sobre apoio financeiro da União aos municípios para ampliação da oferta da educação infantil, exclusivamente em creche. Para efeito deste apoio financeiro, os municípios devem atender, cumulativamente, as condições a seguir:

> I - As novas turmas de educação infantil devem ser oferecidas em estabelecimento educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, em tempo parcial

[38] A Lei nº 12.499 de 29 de setembro de 2011 ainda estabelece em seu Art. 2º que os recursos financeiros deverão ser aplicados exclusivamente em despesas correntes para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública, de acordo com o que estabelece o art. 70 da LDB 9.394/1996 e no Art. 3º determina que o valor será estabelecido pelo MEC a partir do número de crianças atendidas exclusivamente pública nos novos estabelecimentos e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, nos termos da Lei 11.494/2007.

[39] Lei nº 12.722 de 03 de outubro de 2012 – altera as Leis nºs 10.836 de 9 de janeiro de 2004, 12.462 de 04 de agosto de 2011 e de 11.977 de 7 de julho de 2009.

> ou integral, que atendam a padrões de qualidade definidos pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino;
> II - Sejam cadastradas em sistema específico mantido pelo Ministério da Educação, no qual serão informados dados das crianças atendidas e da unidade de educação infantil;
> III - tenham crianças com matrículas ainda não computadas no âmbito do FUNDEB, independentemente da situação cadastral no Censo Escolar da Educação Básica (BRASIL, 2012).

Nesta direção, o governo federal criou o Programa Brasil Carinhoso que consiste em transferências automáticas de recursos financeiros para custear despesas com a manutenção e desenvolvimento dessa etapa de ensino. Além de garantir acesso e a permanência da criança em creche, ainda contribui com ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional (FNDE). Por exemplo, em 2017, foram repassados montantes da ordem de R$ 36,9 milhões às prefeituras da Região Norte.

Ainda na tabela 27, observa-se que, nos dois anos analisados, a maior média das matrículas da Educação Infantil na rede municipal de ensino pertencem ao Grupo 6 e a menor ao Grupo 1. Constata-se que de 2010 a 2017, o maior crescimento das matrículas da Educação Infantil na rede municipal foi nos municípios pertencentes ao Grupo 5.

Apesar da evidente ampliação das matrículas da Educação Infantil pela rede municipal de ensino da Região Norte, a oferta ainda é insuficiente frente ao *déficit* no atendimento de crianças na faixa de 0 a 6 anos de idade de 81,3%, em 2015. Trata-se de um percentual bastante elevado, requerendo dos municípios mais recursos para ampliar o atendimento. Como lembrado por Araújo (2011) o "direito à educação pode ser traduzido basicamente em dois aspectos: a oportunidade de acesso e a possibilidade de permanência na escola, mediante educação com nível de qualidade semelhante para todos" (ARAUJO, 2011, p. 287).

Em seguida, a tabela 28 apresenta as médias das matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa dos municípios da Região Norte, organizados por faixa populacional.

Tabela 28: Médias das matrículas no Ensino Fundamental, segundo dependência administrativa dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010;2017

Faixa populacional (mil habitantes)	2010				2017				2010 - 2017			
	Total	Est.	Munc.	Priv.	Total	Est.	Munc.	Priv.	Δ (%) Total	Δ (%) Est.	Δ (%) Mun.	Δ (%) Priv.
0 |- 10	1.183	544	634	5	1.075	389	683	4	-9,1	0,0	7,7	-20,0
10 |- 20	3.179	1.144	2.008	30	2.883	869	1.982	32	-9,3	-24,0	-1,3	6,7
20|- 50	6.891	1.725	5.016	150	6.592	1.400	5.016	176	-4,3	-18,8	0,0	17,3
50|- 100	15.040	2.737	11.669	635	14.008	2.162	11.090	756	-6,9	-21,0	-5,0	19,1
100|- 200	25.623	9.904	13.604	2.116	25.207	7.670	14.809	2.727	-1,6	-22,6	8,9	28,9
acima de 200	107.587	50.229	42.932	14.575	99.684	38.220	44.377	16.763	-7,3	-23,9	3,4	15,0

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017.

(1) Não foram consideradas as matrículas das escolas federais devido representarem quantitativo pequeno de oferta.
(2) Excluídos os municípios que não declararam informações na plataforma do SIOPE.

Os dados da tabela 28 revelam que, na Região Norte, as matrículas do Ensino Fundamental, no âmbito da rede pública, são ofertadas em maior quantitativo pelos governos municipais, visto que, em 2010, respondiam por 60,2% do total e, em 2017, por 64,5%. Em contrapartida, as redes estaduais atendiam 33,3% e 27,3% nos anos em tela, respectivamente, acompanhando a tendência nacional, tendo em vista que, na divisão de responsabilidades, coube aos governos municipais e estaduais fornecerem conjuntamente o atendimento nessa etapa de ensino.

Ao mesmo tempo que estados e municípios compartilham à oferta do ensino fundamental como estabelecido pela EC n.º 14/1996, revelando aparente cooperação entre eles, por outro, essa estrutura expõe a complexidade das relações entre as esferas governamentais, devido à ausência de efetiva colaboração e consequentemente o repasse de responsabilidades de um ente ao outro com vistas ao cumprimento das obrigações legais.

Quando se observa a oferta do ensino fundamental por faixa populacional, nota-se que a maior média das matrículas na rede municipal é a do Grupo 6 e menor do Grupo 1, em ambos os anos do estudo. Ainda na tabela 28 é evidente que em 2010 e 2017, tanto na rede estadual quanto na municipal houve redução das matrículas nessa etapa, reforçando a tendência nacional, pois como argumenta Pinto (2018), o desinteresse à incorporação de novos alunos é um efeito que, aparentemente, a política de fundos tem incentivado, uma vez que, os prefeitos têm optado por fazer os recursos renderem com a redução das matrículas, devido tais recursos permanecerem o mesmo, ao contrário da fase inicial do Fundef, quando a maioria dos gestores desconheciam a lógica da política de fundos, que para Pinto (2019) é relativamente simples:

> compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira (PINTO, 2019, p. 27)

Contudo, destaca-se que os municípios vêm assumindo cada vez mais o ônus em atender às matrículas de crianças e adolescentes na faixa de 6 a 14 anos de idade, demandando capacidade de financiamento, isonomia de oportunidades e padrão de qualidade (TANNO, 2017).

Outra consequência do crescimento da participação dos governos municipais na oferta das matrículas da Educação Básica, de modo geral, é o rompimento do equilíbrio entre a quantidade de alunos atendidos e a capacidade financeira dos municípios. Em termos comparativo, ao apresentaram uma média de matrículas superior à das redes estaduais de ensino, sendo a receita de impostos inferior à dos governos estaduais, resulta em fragilidade do sistema de financiamento das etapas de ensino da Educação Básica sob a responsabilidade dos municípios (PINTO, 2007).

Ao observar a situação de alguns municípios pertencentes a diferentes faixas populacionais, confirma-se a totalidade da oferta da Educação Infantil pela rede municipal e o Ensino Fundamental compartilhado entre a rede estadual e municipal de ensino. Isto posto, é evidente que os municípios se incubem de uma ou mais etapa de ensino, no âmbito de sua jurisdição, convivendo também no mesmo território com a rede estadual (OLIVEIRA, 1999) *apud* GEMAQUE, 2007), considerando essa assertiva, a tabela 29 apresenta dados referentes aos percentuais das matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios da Região Norte, por dependência administrativa, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 29: Matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios da Região Norte - por dependência administrativa – 2010; 2017.

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010						2017					
		Educação Infantil			Ensino Fundamental			Educação Infantil			Ensino Fundamental		
		Tot.	Est.	Muc.	Tot.	Est.	Muc.	Tot.	Est.	Muc.	Tot.	Est.	Muc.
TO > RIPC - 1	Lajeado	211	0	211	594	200	394	228	0	228	636	77	559
PA < RIPC - 5	Bragança	2.924	0	2.735	25.742	12.898	12.039	3.752	0	3.513	23.749	8.577	13.627
PA > MEC - 6	Santarém	10.658	0	8.412	64.774	12.172	46.958	14.138	0	11.565	61.074	7.571	47.057
RO > IM - 3	Cujubim	428	0	428	3.264	601	2.663	503	0	493	3.117	386	2.617
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	104	0	104	613	306	307	137	0	137	581	256	325
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	1.155	0	881	5.824	0	5.005	2.339	0	1.753	11.211	0	9.652
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	577	0	577	2.502	1.039	1.463	612	0	612	2.597	1.216	1.381
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	113	0	113	1.180	749	431	163	0	163	912	407	505
RR < IDHM - 2	Uiramutã	582	0	582	2.821	2.477	344	762	0	762	3.850	3.213	637
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	3.957	1.595	2.094	19.842	13.567	5.725	4.982	35	4.731	19.124	12.145	6.503

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017.

(1) Em relação a rede federal, os referidos municípios não apresentaram matrículas nos anos do estudo.

(2) Em referência à rede privada apenas os municípios de Bragança; Santarém; Canaã dos Carajás; Cruzeiro; Cujubim apresentaram matrículas nos anos do estudo, as quais foram desconsideradas nesta tabela.

Os dados da tabela 29 mostram que as matrículas da Educação Infantil estão sob responsabilidade do poder público municipal em ambos os anos do estudo, o que permite inferir que esses municípios seguem a determinação da EC nº 14/1996 no que se refere à divisão de responsabilidade em torno das matrículas dessa etapa de ensino de total competência da rede municipal. Apenas no município de Cruzeiro do Sul (AC) o atendimento dessa etapa da educação básica ocorre de forma compartilhada entre a rede estadual e municipal.

No que se refere ao ensino fundamental, os dados da tabela 29 revelam que oferta das matrículas ocorre de forma compartilhada entre as redes municipal e estadual de ensino em ambos os anos, com exceção do município de Canãa dos Carajás que possui 86% das matrículas sob responsabilidade da rede municipal de ensino.

Em síntese, as informações contidas na tabela 29 confirmam a efetivação da política de municipalização na oferta e atendimento da educação infantil que veio se consolidando em âmbito nacional e com reflexos nos municípios da Região Norte. No que se refere ao ensino fundamental, o processo de municipalização se intensificou na maior parte dos municípios selecionados, com exceção de Bragança, Santa Isabel e Uiramutã que apresentam quantitativo de matrículas sob responsabilidade da rede estadual de ensino.

3.3 Financiamento da Educação Básica nos Governos Municipais da Região Norte

A CF/88, em seu art. 212, estabelece que os municípios devem aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Na perspectiva de evidenciar como isso se materializou nos anos do estudo, a tabela 30 apresenta a receita média de impostos dos governos municipais da Região Norte, bem como, a participação percentual em relação ao total por fonte e o percentual médio de aplicação em MDE, possibilitando análises sobre a capacidade de financiamento da educação no conjunto de municípios da Região Norte, por faixa populacional.

Tabela 30 – Receita Média de Impostos, segundo a participação percentual por fonte e percentual de aplicação em MDE dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017.

Faixa populacional (mil habitantes)	2010				2017			
	Rec. Tot. Imp.	Imp. Prop. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %	Rec. Tot. Imp.	Imp. Prop. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %
0 |- 10	9.317.402	8,6	91,4	29,5	10.484.232	6,3	93,7	28,9
10 |- 20	17.214.136	8,3	91,7	28,4	203.393.137	8,6	91,4	28,5
20 |- 50	28.947.512	9,0	91,0	28,9	33.998.339	8,8	91,8	28,5
50 |- 100	63.434.223	13,6	86,4	28,7	76.974.918	17,3	82,7	28,0
100 |- 200	128.448.317	14,6	85,4	28,3	160.223.344	17,1	82,9	28,6
acima de 200	761.016.015	26,6	73,4	26,9	880.380.268	28,1	71,9	26,5

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE
Legenda: Rec. Tot. Imp. (Receita Total de Impostos); Imp. Prop. (Impostos Próprios); Imp. Transf. (Impostos Transferidos); Aplic. (Aplicação)

Os dados da tabela 30 revelam que, em média, os municípios do Grupo 6 são os que apresentam as maiores receitas de impostos. Neste grupo estão os municípios com população acima de 200 mil habitantes e comporta as capitais dos estados da Região Norte, com chances ampliadas de realizar investimentos em educação. Em contrapartida, os municípios com

menores níveis de receitas de impostos são do Grupo 1, com população de até 10 mil habitantes, tendência observada na maioria dos municípios de pequeno porte no país.

Observa-se ainda que a maior média de receita própria de impostos é a do Grupo 6, que corresponde a percentuais da ordem de 26,9% e 26,5% nos anos analisados. A menor média de receita própria é do Grupo 2, que compreende a população de 10 a 20 mil habitantes. Outra constatação se refere à redução da média de participação da receita própria dos municípios do Grupo 3, com população de 20 a 50 mil habitantes.

As médias de receitas de impostos transferidos, por sua vez, foram reduzidas em praticamente todos os Grupos populacionais, à exceção do Grupo 1 e Grupo 3, apresentaram crescimento de 2,5% e 0,9% nas transferências do governo federal e estadual de 2010 a 2017. Além disso, importa destacar que o índice de participação das transferências da União na receita total de impostos correspondeu, em média, a 86,8% e 85,6%, respectivamente. Isso evidencia a baixa autonomia financeira dos municípios e ao mesmo tempo a dependência de transferências governamentais, com rebatimentos no financiamento das políticas educacionais.

Os dados da tabela 30 informam também que, tanto em 2010 e quanto em 2017, a média de aplicação percentual em MDE está acima de 28% no conjunto de municípios da Região Norte, revelando o esforço educacional para manutenção de suas atribuições ao atendimento da educação. Constata-se, assim, que os municípios menores gastam percentuais mais elevados da receita de impostos com suas redes municipais de ensino.

No geral, os municípios aplicaram em manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais além do mínimo constitucional, em média de 28% a 29%, nos anos de estudo, revelando com isso um esforço educacional empreendido pelo conjunto dos governos municipais da Região Norte ao sistema municipal de ensino. No entanto, torna-se necessário avaliar as condições do atendimento, a partir de uma referência de qualidade e das necessidades decorrentes das peculiaridades locais. Além disso, ao considerar-se o déficit no atendimento sob a responsabilidades dos municípios, esforço deverá ser muito maior.

Na tabela 31, verifica-se comportamentos individualizados a partir de situações diferenciadas em termos de arrecadação de impostos e de percentuais de gastos com MDE.

Tabela 31: Receita de Impostos, segundo a participação percentual por fonte e percentual de aplicação em MDE dos municípios da Região Norte – 2010; 2017.

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010				2017				Δ% 2010/2017 (a/b)
		Rec. Tot. Imp. (a)	Imp. Prop. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %	Rec. Tot. Imp. (b)	Imp. Prop. %	Imp. Transf. %	Aplic. MDE %	
TO > RIPC - 1	Lajeado	14.159.606	7,9	92,1	28,9	28.143.254	3,1	96,9	31,7	98,8
PA < RIPC - 5	Bragança	45.895.087	6,2	93,8	27,8	58.295.552	11,8	88,2	32,7	27,0
PA > MEC - 6	Santarém	164.903.961	19,1	80,9	25,8	204.249.249	24,0	76,0	29,3	23,9
RO > IM - 3	Cujubim	23.035.801	7,1	92,9	33,5	23.145.580	7,0	93,0	29,2	0,5
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	4.208.641	3,2	96,8	26,9	7.823.880	2,2	97,8	27,3	85,9
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	92.381.221	37,2	62,8	27,8	165.033.960	51,6	48,4	31,8	78,6
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	25.178.935	3,3	96,7	27,9	23.468.699	1,7	98,3	34,3	-6,8
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	6.748.219	6,5	93,5	29,7	9.611.761	2,9	97,1	32,8	42,4
RR < IDHM - 2	Uiramutã	6.515.553	4,4	95,6	28,0	6.726.806	0,6	99,4	26,3	3,2
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	62.441.352	24,5	75,5	25,1	69.952.587	15,6	84,4	25,2	12,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE
Legenda: Rec. Tot. Imp. (Receita Total de Impostos); Imp. Prop. (Impostos Próprios); Imp. Transf. (Impostos Transferidos); Aplic. (Aplicação)

Os dados apresentados na tabela 31 informam que os valores da receita total de impostos dos munícipios considerados pequenos variam entre R$ 14, 1 milhões (Lajeado) e o R$ 4,2 milhões (Porto Alegre do Tocantins). Dos municípios médios, a maior receita foi de Canãa de Carajás (R$ 92,3 milhões) e a menor foi de R$ 23,0 milhões (Cujubim). A maior receita de impostos entre os dez municípios da amostra foi de Santarém (R$ 164,9 milhões), considerado município de grande porte.

A tabela 31 mostra ainda que os valores de impostos próprios dos municípios pequenos são muito baixos, cujos índices de participação no conjunto de impostos (próprios e transferidos) variaram em 2010 de 7,9% (Lajeado) a 3,2% (Porto Alegre do Tocantins) e de 3,1% (Lajeado) e 0,6% (Uiramutã) em 2017. Em contrapartida, os recursos das transferências de impostos de outros entes federados são elevados, decorrente principalmente do sistema de redistribuição de recursos que objetiva contribuir para a correção dos desequilíbrios financeiros municipais, como o FPM.

No que concerne à situação dos municípios médios, observa-se que o resultado foi muito heterogêneo assim como a discrepância entre os índices de participação da receita própria de impostos. Neste caso, os índices variaram em 2010 de 37,2% (Canaã dos Carajás) a 3,3% (Santa Isabel do Rio Negro) e em 2017 os percentuais variaram em 51,6% e 1,7% nos mesmos municípios. Isto posto, constata-se que a situação fiscal entre esse grupo de município é bastante diferenciada. Aqueles que apresentaram maior poder de arrecadação própria, em tese, reúnem maiores possibilidades de construir autonomia política, financeira e educacional, tendo em vista a disponibilidade maior de recursos, o que dificilmente poderia

ocorrer com os municípios que praticamente dependem de transferências de outras esferas de governo.

Entre os municípios grandes, Santarém se destacou ao apresentar maiores percentuais de participação da receita própria de impostos no conjunto de receita em ambos os anos do estudo, que foram de 19,1% e 24,0%. Além disso, destaca-se os percentuais apresentados pelo município de Bragança 6,2% (2010) e 11,9% (2017), os quais se posicionam acima da média regional.

Comparativamente, as médias de participação da receita própria dos municípios agrupados são mais elevadas do que as dos municípios individualizados, demonstrando que as médias não revelam as situações particularidades das municipalidades, em termos de arrecadação própria. Isso certamente não favorece a redução dos hiatos fiscais das diversas localidades, posto que as mais pobres são aquelas com maior carência de recursos e, portanto, maior demanda por serviços sociais. Por outro, as médias de transferências são próximas porque se posiciona acima de 90%. Os percentuais de aplicação em MDE também se aproximam. Esse fato se justifica pelo fato de as transferências vinculadas serem destinadas com intuito de equilibrar as diferenças nas arrecadações, ou mesmo tornar mais elevada à disponibilidade de recursos para as localidades mais pobres.

Com o intuito de reduzir as desigualdades de gasto-aluno da educação básica foi implementada a política de fundos, atualmente configurada no Fundeb. Para isso, essa política redistribui os recursos percentualmente subvinculado entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas ponderadas. Assim, a tabela 32 apresenta as médias da composição dos recursos do Fundeb no conjunto de municípios da Região Norte, por faixa populacional, permitindo visualizar o montante destinado, recebido do Fundo e o percentual do resultado líquido das transferências.

Tabela 32: Médias da movimentação dos recursos do Fundeb nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010			2017		
	Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo	% Res. Líq. Transf.	Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo	% Res. Líq. Transf.
0 |- 10	1.636.178	2.769.904	66,8	1.853.996	3.714.279	93,1
10 |- 20	3.086.650	7.868.729	147,2	3.416.627	10.159.034	168,4
20|- 50	4.990.370	17.138.238	198,1	5.664.854	23.802.076	218,8
50|- 100	10.345.292	37.591.905	219,7	11.685.144	52.811.541	232,7
100|- 200	20.599.129	48.256.062	148,1	24.230.010	76.242.059	160,2
acima de 200	104.602.516	156.016.453	52,1	113.616.692	231.627.141	83,3

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE.

Nota: O (%) do Res. Líq. de Transf. do Fundeb foi calculado a partir das transferências de recursos do FUNDEB e as receitas destinadas, conforme item 12 do RREO-municipal, resultando em ganhos aos municípios quando distribuídos por faixa populacionais.

Ao observar o montante de recursos que os municípios destinam ao Fundo e os que retornam, constata-se ganhos importantes, independente do porte populacional. Como salienta Faria (2009), o Fundeb tem por finalidade organizar a redistribuição dos recursos financeiros no âmbito de cada Estado, proporcionalmente ao número de matrículas ponderadas dos sistemas de ensino estaduais e municipais, na perspectiva de tornar o gasto-aluno menos desigual.

Em termos da receita média dos recursos destinados ao Fundeb, observa-se que o menor valor médio é do Grupo 1 (até 10 mil habitantes). Tal situação está relacionada ao montante de recursos que os municípios dispõem à subvinculação de 20% de sua receita total de impostos.

Em relação aos valores recebidos pelos municípios do Fundo, estes seguem alguns critérios de distribuição, tais como: o valor ponderado das matrículas e o quantitativo de matrículas na rede municipal de ensino. No tocante aos critérios de distribuição, Conte (2018) explica que após o cálculo do coeficiente de distribuição, o retorno de recursos do Fundeb pode ser maior e menor em cada município. Nesse caso, por exemplo, para os municípios com número pouco expressivo de matrículas, o retorno do Fundeb é menor, como pode ser visualizado no Grupo de municípios com até 10 mil habitantes. Os maiores valores de recursos retornados do Fundo aos municípios estão concentrados no Grupo 6, pois são ao que possuem uma quantidade superior de matrículas em relação aos demais grupos de municípios.

No diz respeito às médias dos recursos recebidos pelos municípios da Região Norte, nota-se que em todos os grupos de municípios os valores são maiores do que os enviados para o fundo, tanto em 2010 quanto em 2017. Acrescenta-se que o valor recebido pelos grupos de municípios por meio Fundeb é visivelmente favorável, mostrando a importância do fundo para a maior parte dos munícipios da Região Norte. À vista disso, se essa política de redistribuição de recursos fosse suspensa, os governos municipais dessa região possivelmente não conseguiriam manter suas redes de ensino com o quantitativo de alunos e nas condições atuais de funcionamento das escolas – que ainda são precárias.

Quanto às transferências líquidas do Fundeb, os dados da tabela 32 mostram que as médias dos percentuais se revelam positivo em todas as faixas populacionais, com maior valor médio corresponde aos municípios do Grupo 4, em ambos os anos, e os menores dos Grupos 6 em 2010 e 1 em 2017. É importante destacar que existem municípios que perdem recursos

na movimentação do Fundeb, acarretando um RL negativo. A título de ilustração, no Grupo 1, 27,5% deles apresentaram RL negativo, em 2010 e 19,5%, em 2017. No Grupo 6, em 27,3% dos municípios o RL foi negativo, em 2010, e, 9,1%, em 2017.

Diante desse fato, faz-se necessário questionar quantos municípios da Região Norte perderam receita com a redistribuição intermunicipal no âmbito dos estados e se as perdas comprometem a efetividade das políticas educacionais na esfera local? Em 2010, quarenta e oito (48) municípios perderam receita nas transferências do Fundeb e em 2017, trinta e três (33) (Apêndice B). Essas perdas afetam o financiamento da educação, visto que, a maioria desses municípios apresenta dinamismo econômico reduzido e uma população até 10 mil habitantes, assinalando que essas municipalidades devem apresentar menores condições para ampliar os investimentos em educação.

Na tabela 33 os dez municípios que apresentam diferentes características revelam que os valores médios da movimentação dos recursos do Fundeb se aproximam da média dos municípios agrupados por faixa populacional.

Tabela 33: Movimentação dos recursos do Fundeb nos municípios da Região Norte – 2010; 2017 - (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010				2017				Δ% 2010/2017 (a/b)
		Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo (a)	Compl. União	% Res. Líq. Fundeb	Rec. Dest. ao Fundo	Rec. Reb. Fundo (b)	Compl. União	% Res. Líq. Fundeb	
TO > RIPC - 1	Lajeado	4.141.257	1.979.475	*	-52,2	5.339.435	3.494.762	*	-34,7	76,5
PA < RIPC - 5	Bragança	8.322.629	37.512.833	12.618.946	198,8	9.635.546	66.059.585	30.030.522	273,0	76,1
PA > MEC - 6	Santarém	26.030.771	145.354.360	47.722.917	271,4	30.883.593	208.118.467	79.714.499	313,4	43,2
RO > IM - 3	Cujubim	4.281.854	10.312.432	*	140,3	4.074.113	12.418.552	*	202,1	20,4
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	1.253.731	1.440.416	*	14,8	1.420.532	1.750.189	*	22,8	21,5
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	11.484.340	16.071.678	5.020.818	-3,8	15.678.443	42.730.489	18.676.893	51,4	165,9
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	4.756.475	6.937.621	616.672	32,9	3.697.418	6.919.580	2.000.000	31,3	-0,3
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	1.262.136	2.236.031	*	77,2	1.794.106	2.754.685	*	52,6	23,2
RR < IDHM - 2	Uiramutã	1.216.429	4.510.560	*	270,8	1.240.125	5.866.822	*	369,6	30,1
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	9.107.868	27.335.542	*	259,3	11.377.822	41.337.808	*	261,5	51,2

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE

Nota: O (%) do Res. Líq. de Transf. do Fundeb foi calculado a partir das transferências de recursos do FUNDEB e as receitas destinadas, conforme item 12 do RREO-municipal, resultando em ganhos aos municípios quando distribuídos por faixa populacionais.

Os dados da tabela 33 evidenciam que houve aumento na receita recebida do Fundeb em quase todos os municípios, apenas o município de Santa Isabel do Rio Negro (AM) apresentou redução na receita do Fundeb nos anos de 2010 e 2017. Consoante com o mecanismo do FUNDEB, os valores arrecadados retornam aos municípios, ou não, de acordo com o número de matrículas e aplicação dos fatores de ponderação, desta forma municípios podem apresentar um resultado de transferência de recursos do FUNDEB positivo ou negativo.

Pode-se verificar também que dentre os dez municípios, Santarém foi o que destinou (R$ 26,0 milhões) e recebeu (R$ 145,3 milhões) maior valor ao/do fundo, apresentando um resultado líquido (RL) positivo de 271,4%. Além disso recebeu complementação da União no valor de R$ 47,7 milhões, em 2010. Em contrapartida, o município de Uiramutã destinou R$ 1,2 milhões e recebeu R$ 4,5 milhões, com um RL positivo de 270,8%. Esse resultado líquido indica a diferença entre receitas destinadas e as transferências de recursos recebidas do FUNDEB, não incluindo o valor da complementação da União e as aplicações financeiras efetuadas no período, que representa indicador importante para análise do efeito redistributivo dos recursos intraestadual, pois segundo Peres *et. al*. (2015), o resultado líquido demonstra o acréscimo ou o decréscimo de recursos que cada ente federado possui anualmente com a distribuição de recursos realizada com o Fundeb, ou seja, é possível mensurar por meio do resultado líquido, "o montante de recursos que cada ente federado teria à sua disposição, caso essa política não tivesse em vigor, considerando o montante dos impostos e as transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb" (PERES *et. al*, 2015, p.12).

Nota-se, ainda, que a maior parte dos municípios receberam mais recursos do Fundeb, ou seja, mais de retorno do que de contribuição. Apenas o município de Lajeado (TO) perdeu receita com a redistribuição dos recursos em âmbito intraestadual em ambos os anos.

Ao considerar o gasto por aluno do Fundeb nos municípios da Região Norte, constrói-se uma narrativa do impacto supostamente equalizador capaz de reduzir as desigualdades entre os governos municipais na região no que diz respeito ao acesso e às condições de oferta. Diante disso, a tabela 34 apresenta as médias do gasto por aluno/Fundeb dos municípios que recebem ou não complementação da União, por faixa populacional nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 34: Médias do Gasto por aluno Fundeb com e sem complementação da União, nos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010			2017		
	Municípios que recebem complementação		Municípios que não recebem complementação	Municípios que recebem complementação		Municípios que não recebem complementação
	Gasto-Aluno Fundeb s/ Compl.	Gasto-Aluno Fundeb c/ Compl.	Gasto-Aluno Fundeb	Gasto-Aluno Fundeb s/ Compl.	Gasto-Aluno Fundeb c/ Compl.	Gasto-Aluno Fundeb
0 |- 10	1.769	2.335	3.145	2.296	3.605	4.023
10 |- 20	1.893	2.428	2.777	2.246	3.481	3.888
20 |- 50	1.821	2.404	2.463	2.250	3.554	3.742
50 |- 100	1.730	2.386	1.713	2.109	3.525	3.608
100 |- 200	1.814	2.375	2.635	2.167	3.597	3.901
acima de 200	1.682	2.307	2.959	2.030	3.486	4.104

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE

Nota 1: O gasto aluno/Fundeb foi calculado considerando as despesas do Fundo. Para os municípios que receberam complementação da União, que são os dos estados do Pará e Amazonas, foram calculadas duas situações de gasto por aluno (com e sem complementação). Para os municípios que não receberam

complementação, que são dos estados do Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, foi calculado apenas o gasto-aluno/Fundeb.

Ao analisar a tabela 34, constata-se que a menor média de gasto-aluno/Fundeb pertence ao Grupo 6, em ambos os anos, caso não recebessem complementação da União. Hipoteticamente, as maiores médias foram do Grupo 2, em 2010 e do Grupo 1, em 2017. Os maiores valores de gastos por aluno Fundeb são do grupo 2 e 6 e os menores são Grupo 6 e 2 com a complementação da União, respectivamente.

As colunas 3 e 6 apresentam a média do gasto-aluno/Fundeb dos municípios da Região Norte que não recebem complementação da União, constatando-se que em 2010, a menor média de gasto por aluno pertence ao Grupo 4 e a maior do Grupo 1. Em 2017, a maior média de gasto-aluno Fundeb é do Grupo 6 e a menor permanece no Grupo 4.

De modo geral, as diferenças entre o maior e menor valor hipotético de gasto-aluno/Fundeb foram de 0.2 p.p., em 2010 e 0.3 p.p., em 2017. Para os valores de gasto-aluno Fundeb com complementação a diferença foi de 0.1 p.p. em ambos os anos. Em relação ao gasto-aluno Fundeb dos municípios que não recebem complementação a diferença entre o maior e o menor foi de 1.4 e 0.5, respectivamente. Quando se compara o maior e o menor valor de gasto-aluno Fundeb entre as colunas 2 e 3; 5 e 6, dos municípios que recebem complementação e os municípios que não recebem complementação as diferenças são de 0.7 p.p. e 0.5 p.p. Esses percentuais indicam que a complementação da União é necessária para amenizar a diferença entre os gastos por aluno, vislumbrando possibilidade de equalização com o Fundeb. Todavia, ainda há limitações em relação a complementação da União, dentre estas a quantidade de estados que recebem o complemento, por exemplo, na Região Norte, apenas os municípios dos estados do Pará e do Amazonas são assistidos por apresentarem valor-aluno inferior ao mínimo definido nacionalmente.

Essa limitação não colabora para redução das desigualdades de gasto por aluno entre os municípios da Região Norte, o que dificulta seriamente o alcance da equidade e qualidade da educação com padrão de qualidade. Diante disso, propõe-se como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), representando o valor necessário diante das peculiaridades que envolvem os municípios da Região Norte.

Acrescenta-se que o Fundeb era provisório e com vigência até dezembro de 2020, conforme preceitos legais. Devido a essa situação tramitou no Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, que posteriormente foi aprovada pela Emenda Constitucional 108/2020, tornando o Fundeb como um mecanismo permanente de

financiamento da educação básica, assegurando aos governos municipais da Região Norte que não entrem em colapso financeiro (PINTO, 2020).

A tabela 35 mostra o gasto-aluno/Fundeb com e sem complementação nos municípios com situações diferenciadas, com o objetivo de comparar esses valores com os dos grupos de municípios.

Tabela 35: Gasto por aluno Fundeb com e sem complementação da União nos municípios da Região Norte – 2010; 2017 - (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010		2017		Δ % (2010/2017)	
		Gasto s/ Compl. (a)	Gasto c/ Compl. (b)	Gasto s/ Compl. (c)	Gasto c/ Compl. (d)	c/a	d/b
TO > RIPC - 1	Lajeado	3.022	*	4.182	*	38,4	*
PA < RIPC - 5	Bragança	1.533	2.310	1.769	3.369	15,4	45,9
PA > MEC - 6	Santarém	1.615	2.415	2.243	3.558	38,9	47,3
RO > IM - 3	Cujubim	1.131	*	3.751	*	231,7	*
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	3.505	*	3.822	*	9,0	*
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	1.544	2.246	1.968	3.510	27,4	56,3
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	2.937	3.224	2.344	3.297	-20,2	2,3
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	3.969	*	4.124	*	3,9	*
RR < IDHM - 2	Uiramutã	4.645	*	4.392	*	-5,5	*
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	2.927	*	3.621	*	23,7	*

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE.
Nota: (*) municípios que não recebem complementação.

Os dados da tabela 35 revelam que a diferença entre o maior (Uiramutã) e o menor (Cujubim) gasto por aluno do Fundeb sem complementação foi de 3.5 p. p, em 2010. No ano de 2017 essa diferença foi entre Uiramutã (maior) e Bragança (menor), em 2.6 p. p, pois os dados evidenciam "os limites dos mecanismos de financiamento previstos no modelo atual do Fundeb em equalizar a capacidade de investimento em educação dos entes subnacionais" (ALVES; PINTO, 2020, p. 13)

Em relação aos municípios que recebem complementação do Fundeb, observa-se que o maior gasto por aluno Fundeb corresponde ao município de Santa Isabel do Rio Negro e o menor foi de Canaã de Carajás, em 2010. O maior gasto foi do município de Santarém e o menor foi de Santa Isabel do Rio Negro, em 2017.

De modo geral, os dados da tabela 35 expressam o impacto do Fundeb no gasto por aluno em alguns municípios que tem quantitativo maior de matrículas na educação básica, isto é, pode-se observar claramente o efeito do Fundeb de maneira diferenciada no gasto mínimo por aluno, reforçando o entendimento de que a melhor maneira de reduzir tais as diferenças seria "ampliar a complementação da União ao Fundeb (que ainda é muito restrita) e alterar a

fórmula de repasse dessa complementação, de forma a considerar a disponibilidade total de recursos por aluno de cada ente federado" (ALVES; PINTO, 2020, p. 13).

Por conseguinte, observa-se que a complementação da União ao Fundeb contribuiu para reduzir a distância do gasto por aluno entre os municípios do mesmo estado, por exemplo, nos municípios de Canaã dos Carajás e Bragança, no estado do Pará, a diferença foi em torno de 0.9 em 2010 e 1.0 em 2017. Todavia, para Pinto (2015) essa situação revela os limites do Fundeb, seja do ponto de vista de assegurar a equalização das oportunidades educacionais, seja no sentido de garantir um padrão apropriado de gastos por aluno e qualidade de ensino. Com isso, evidencia-se as contradições da própria proposta inicial do Fundeb, que seria "a redução das várias formas de desigualdades educacionais, definindo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados e Municípios, com maior participação federal no aporte de recursos financeiros" (Manual de Orientação do Fundeb, 2008, *grifos no original*).

Desse modo, certifica-se um inegável avanço, porém insuficiente para atestar que a União cumpriu o seu papel de equalizadora das oportunidades educacionais (Art. 212, §1º CF/88) visto que, de forma ampla, alguns municípios dos estados da Região Norte recebem recursos substancialmente inferiores aos disponibilizados a outros municípios. Assim, ao se considerar os efeitos do Fundeb - transferências de recursos estaduais e complementação da União -, constata-se que algumas municipalidades, em virtude do grau de municipalização, passaram a contar com um volume de recursos maior em relação àqueles que gerenciavam anterior a redistribuição dos recursos do Fundeb (PINTO, 2015).

Na tabela 36, observa-se a média da despesa total da educação e a participação percentual de despesas custeadas com recursos de MDE[40] e FNDE pelos governos municipais da Região Norte nos anos de 2010 e 2017. Além disso, destaca-se os percentuais do Fundeb subtraído das despesas de MDE, apenas para informar a importância do Fundeb para o conjunto de municípios.

[40] As despesas custeadas com recursos do MDE se referem aquelas consideradas ações típicas do MDE.

Tabela 36: Médias da Despesa Total da Educação e participação percentual das despesas de MDE(Fundeb) e FNDE nos municípios da Região Norte – por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010				2017			
	Desp. Educ.	% Desp. MDE	% Desp. Fundeb	% Desp. FNDE	Desp. Educ	% Desp. MDE	% Desp. Fundeb	% Desp. FNDE
0 |- 10	5.176.008	89,4	49,6	10,6	5.955.728	91,2	62,1	8,8
10 |- 20	13.194.313	90,3	56,3	9,7	14.389.345	93,1	69,4	6,9
20 |- 50	24.736.022	92,0	64,8	8,0	32.601.833	93,1	73,7	6,9
50 |- 100	52.212.635	94,0	66,7	6,0	70.602.361	94,8	74,5	5,2
100 |- 200	82.578.924	92,0	58,4	8,0	124.138.320	92,7	73,4	7,3
acima de 200	272.826.291	96,1	54,4	3,9	364.071.788	95,0	73,5	5,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE
Nota: Os valores das despesas do Fundeb estão contidos na despesa MDE, portanto, não foram somados à despesa Educação.

O total de despesas realizadas com educação por parte dos municípios da Região Norte cresceu em média de 20,3% entre os anos em tela. O Grupo 6, com população acima de 200 mil habitantes apresenta o maior aumento (33,4%) de despesas com educação entre os anos de 2010 e 2017. Em termos gerais, os municípios com população superior a 200 mil habitantes têm as maiores médias de despesas com educação em relação àqueles com população de até 10 mil habitantes, que têm as menores médias de despesas com educação.

Ao examinar os dados da tabela 36, observa-se que o percentual das despesas com MDE atingiu em média 91,2%, em 2010, e, 93,0%, em 2017, entre as faixas populacionais. Em 2010, o Grupo 6 (acima de 200 mil habitantes) apresenta o maior percentual de despesa com MDE, enquanto o Grupo 1 (até 10 mil habitantes) têm o menor percentual, isso se repete em 2017.

As despesas efetuadas com os recursos do Fundeb pelos municípios da Região Norte representam percentuais médios 67,9% em 2010 e 72,5% em 2017 em relação à despesa total. No período, as despesas custeadas com os recursos do Fundo obtiveram um aumento real de 1,5%. Os municípios com população de 50 a 100 mil habitantes têm maior percentual de despesas com recursos do Fundeb em relação aos que possuem população de até 10 mil habitantes, que têm o menor percentual de dispêndio com os recursos advindos do Fundo, em ambos os anos.

As despesas realizadas com recursos advindos do FNDE[41] que foram em média de 8,8% em 2010 e 7,0% em 2017, entre as faixas populacionais. Esses percentuais revelam que a participação do governo federal é a menor no dispêndio com educação básica na Região Norte. Aliás, os municípios de pequeno porte apresentam percentualmente maiores dispêndios com recursos da receita adicional do que os de grande porte.

[41] Provenientes dos programas federais e do Salário Educação.

A tabela 37 apresenta informações sobre a despesa total efetivada com educação e os percentuais de participação dos recursos de MDE e de adicionais, de maneira que seja possível revelar os dispêndios realizados pelos municípios com educação nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 37: Despesa total da Educação e participação percentual das despesas MDE (Fundeb) e FNDE nos municípios da Região Norte– 2010; 2017 - (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010				2017				Δ% 2010/2017 (a/e)
		Desp. Educ. (a)	% Desp. MDE (b/a)	% Desp. Fundeb	% Desp. FNDE (c/a)	Desp. Educ. (e)	% Desp. MDE (f/e)	% Desp. Fundeb	% Desp. FNDE (g/e)	
TO > RIPC - 1	Lajeado	5.070.506	87,5	39,0	12,5	7.395.428	97,2	47,2	2,8	45,9
PA < RIPC - 5	Bragança	98.646.743	49,7	38,0	50,3	73.737.369	93,5	85,8	6,5	-25,3
PA > MEC - 6	Santarém	171.240.143	92,3	84,2	7,7	250.992.519	94,1	86,0	5,9	46,6
RO > IM - 3	Cujubim	27.363.712	51,6	37,7	48,4	16.254.718	93,6	76,1	6,4	-40,6
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	2.194.668	91,7	65,6	8,3	2.841.203	86,9	62,1	13,1	29,5
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	38.518.644	77,5	41,7	22,5	81.097.802	97,4	52,4	2,6	110,5
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	9.942.354	92,6	69,8	7,4	10.095.707	94,0	71,4	6,0	1,5
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	3.005.364	99,1	71,8	0,9	4.431.140	99,4	62,2	0,6	47,4
RR < IDHM - 2	Uiramutã	5.615.409	91,2	80,3	8,8	6.637.015	98,5	92,6	1,5	18,2
AC - FxPop - 4	Cruzeiro do Sul	35.982.554	94,2	71,3	5,8	48.042.008	99,0	85,2	1,0	33,5

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE

Nota: Os valores das despesas do Fundeb estão contidos na despesa MDE, portanto, não foram somados à despesa Educação.

A partir dos dados da tabela 37, observa-se que o município de Santarém, no estado do Pará, apresenta o maior volume total de recursos despendidos com educação em relação às demais municipalidades da amostra, cujo valor real foi de R$ 171,2 milhões em 2010 e R$ 250,9 milhões em 2017, um crescimento percentual de 46,6% em despesas com educação municipal. Em contrapartida, o município de Porto Alegre do Tocantins desembolsou o menor valor de recursos em educação, em torno de R$ 2,1 milhões em 2010 e R$ 2,8 milhões em 2017, atingindo um crescimento de 29,5% em despesas com educação.

Além disso, os dados informam que, à exceção dos municípios de Bragança (-25,3%) e Cujubim (-40,6%), todos os demais tiveram suas despesas em educação ampliadas, entre os anos de 2010 e 2017 (Tabela 37). Em termos relativos, o maior aumento de despesa correspondeu ao município de Canaã dos Carajás (110,5%) e o menor foi de Santa Isabel do Rio Negro (1,5%). Destaca-se que em 2017, a maioria dos municípios possuem suas despesas com participação dos recursos oriundos do Fundeb. Em 2010 são apenas alguns municípios.

Em termos de participação, os municípios de Cujubim e Bragança apresentam percentuais elevados de despesas com recursos dos adicionais do FNDE (48,4%; 50,3%)[42], respectivamente. Isso remete ao que Monlevade (2012) salienta em torno da tensão entre a despesa aplicada e a receita disponível, que passa por dois conjuntos de realidades distintas:

[42] Os percentuais de despesas custeados com receitas adicionais do FNDE estão aproximadamente em 50% nos referidos municípios por apresentarem valores de aplicação financeira e operação de crédito elevados.

por um lado, a demanda de estudantes a ser atendida, por outro, os recursos disponíveis a partir da receita arrecadada.

Em face às diferentes características dos municípios da Região Norte que contribuem para emergência de disparidades entre os governos locais, há necessidade de se criar estratégias de capacidade de financiamento da educação básica, na perspectiva de assegurar condições e padrão de qualidade.

Desse modo, o percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino com recursos próprios se torna um importante indicador que ajuda a evidenciar o esforço educacional dos municípios. O gasto por aluno pode se outro indicador que permite refletir a capacidade financeira dos governos municipais, principalmente, quando comparado ao custo aluno qualidade como referência de padrão de qualidade.

3.4 Capacidade de financiamento à Educação Básica por Governos Municipais da Região Norte.

Nesse item, busca-se verificar a capacidade de financiamento dos governos municipais da Região Norte, principalmente por meio de indicadores como as receitas por fonte *per capita*. Assim, considera-se que esse indicador permite dimensionar o tamanho da arrecadação dos impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI) que os municípios realizam para atender às demandas exigidas, tais como: a educação de qualidade.

Associado a isso, outro indicador que ajuda a delimitar a capacidade de financiamento da educação é a vinculação de 25% da receita de impostos *per capita*, pois, ao considerar a relação entre o limite constitucional (Art. 212-CF/88) e as matrículas da educação básica da rede municipal de ensino é possível mensurar o valor potencial garantido pelos municípios da Região Norte ao atendimento da educação, que reflete nas possibilidades de expansão das matrículas e melhorias nas condições de oferta.

Na perspectiva, sintetiza-se algumas medidas de capacidade de financiamento das políticas públicas, dentre estas à educação, a partir dos indicadores *per capita*, com intuito de contextualizar a disponibilidade de receita própria e o valor aluno potencial praticado em manutenção e desenvolvimento do ensino por cada grupo de municípios nos anos de 2010 e 2017, conforme dados da tabela 38.

Tabela 38: Médias dos indicadores de capacidade de financiamento das políticas públicas dos municípios da Região Norte – em valores *per capita* – por faixa populacional - 2010; 2017 – (R$).

Faixa populacional (mil habitantes)	2010			2017		
	PIB *per capita*	Rec. Imp. Prop. *per capita*	Valor Aluno Potencial	PIB *per capita*	Rec. Imp. Prop. *per capita*	Valor Aluno Potencial
0 |- 10	8.673	149	2.737	16.907	134	3.862
10 |- 20	8.193	92	1.728	15.494	155	2.098
20 |- 50	7.711	109	1.266	13.962	111	1.504
50 |- 100	10.030	138	1.286	16.619	187	1.447
100 |- 200	18.684	165	1.823	23.753	199	1.952
acima de 200	15.909	345	3.427	24.646	377	3.704

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017
Nota:
(1) Para o cálculo do Valor Aluno Potencial foram considerados o valor percentual de 25% (Lim. Const.) e as matrículas da Educação Básica - rede municipal de ensino.
(2) Para o cálculo da Receita de Impostos Próprios *per capita* foi considerada a população dos respectivos anos.

Na tabela 38 é possível observar as médias da receita própria de impostos *per capita* (R$/hab), na qual os municípios com mais de 200 mil habitantes apresentam o maior valor, são os mais populosos e com potencial para arrecadar mais, situação observada tanto em 2010 quanto em 2017. O menor valor médio é do Grupo 2, em 2010 e alterando para Grupo 3, em 2017. Destaca-se o valor médio do Grupo 1 - municípios menos populosos, que, em 2010, posicionou-se com o terceiro maior valor médio. Em 2017 foi alterado para o segundo.

O Grupo 1 concentra a maior quantidade de municípios (37,9%) do total dos municípios da Região Norte. Esses municípios possuem baixa arrecadação própria de receita e percentuais elevados de transferências constitucionais dos Estados e da União, principalmente do FPM. O Grupo 3 reúne 24% dos municípios, seguido do Grupo 2 que agrega 23,5% das municipalidades da Região Norte, que para Alencar e Gobetti (2008) é um conjunto de municípios com populações pequenas, atividades econômicas pouco expressivas e baixa arrecadação de receita própria.

Para verificar a capacidade de financiamento da educação, adotou-se como indicador o valor aluno potencial, cuja relação é o percentual mínimo constitucional (Art. 212 da CF/88) e total de matrículas da rede municipal. Na simulação referente ao valor por aluno potencial, contata-se que enquanto a primeira faixa (com menos de 10 mil habitantes) dispõem em média R$ 2.737,00 por matriculados, na faixa 3 (20 a 50 mil habitantes) esse valor reduziu para R$ 1.266,00, ou seja, 53,6% em relação a primeira faixa, em 2010.

No ano de 2017, essa dinâmica se repete, enquanto a primeira faixa apresentou em média o valor de R$ 3.862,00, na faixa 5 o valor foi de R$ 1.952,00, ou seja, uma redução de

62,9%, a justificativa provável para tal distorção de valores está relacionado à capacidade tributária de cada grupo.

Em síntese, as simulações revelam que os valores da receita de impostos determinam, a partir do mínimo constitucional, o volume de recursos para o financiamento da educação, com isso, atesta-se que a maior capacidade de financiamento dos municípios está relacionada à municipalização.

Pinto e Adrião (2006) afirmam que embora percentualmente a vinculação constitucional da receita de impostos represente importante conquista, devido garantir um patamar mínimo de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, por si só, não é suficiente para solucionar as dificuldades decorrentes das políticas voltadas para o financiamento da educação pública. Uma delas se encontra no fato de os municípios, entes federados com profundas desigualdades em termos de recursos financeiros, serem os maiores responsáveis pelo atendimento ao financiamento do sistema municipal de ensino.

Apesar dos valores de recursos aplicados por parte dos governos municipais para financiar a educação, ainda não é suficiente para atender a demanda educacional com padrão de qualidade. Trata-se de um aspecto importante quando se discute os gastos com educação básica, visto que, a receita própria dos municípios não compõe a cesta do Fundeb e o volume dos recursos são diversificados (PINTO, 2014).

A seguir, os dados da tabela 39 apresentam os indicadores de capacidade de financiamento de dez municípios como características distintas, com o propósito de captar as diferenças entre o maior e o menor *per capita*, pois de acordo com Farenzena; Mendes (2010), indicadores como o PIB *per capita* e receita *per capita* retratam a distribuição desigual de agentes econômicos e serviços públicos sociais, como a educação. Assim há possibilidade de identificar as desigualdades de capacidade de financiamento entre os municípios a partir desses indicadores e ainda comparar se os estes estão próximos ou distantes das médias do agrupamento por faixa populacional.

Tabela 39: Indicadores de capacidade de financiamento dos municípios da Região Norte – em valores *per capita* – 2010; 2017 – (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010			2017			2010	2017
		PIB *per capita* (a)	Rec. Imp. Prop. *per capita* (b)	Valor Aluno Potencial (c)	PIB *per capita* (d)	Rec. Imp. Prop. *per capita* (e)	Valor Aluno Potencial (f)	% (a/c)	% (d/f)
TO > RIPC - 1	Lajeado	10.488	401	5.404	20.486	283	8.436	51,5	41,2
PA < RIPC - 5	Bragança	4.500	25	706	8.986	55	777	15,7	8,6
PA > MEC - 6	Santarém	7.835	107	691	16.318	162	842	8,8	5,2
RO > IM - 3	Cujubim	13.244	103	1.637	14.438	67	1.753	12,4	12,1
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	5.746	48	2.560	9.271	55	4.234	44,5	45,7
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	79.324	1.285	3.228	113.457	2.361	3.407	4,1	3,0
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	3.605	46	2.925	5.160	16	2.683	81,1	52,0
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	8.520	100	3.101	13.858	53	3.597	36,4	26,0
RR < IDHM - 2	Uiramutã	6.752	34	1.678	11.847	4	1.202	24,8	10,1
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	9.829	195	1.781	15.586	125	1.548	18,1	9,9

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017
Nota:
(1) Para o cálculo do Valor Aluno Potencial foram considerados o valor percentual de 25% (Lim. Const.) e as matrículas da Educação Básica - rede municipal de ensino.
(2) Para o cálculo da Receita de Impostos Próprios *per capita* foi considerada a população.

A tabela 39 ao mostrar os valores da receita de impostos próprios *per capita* revela que entre os municípios considerados pequenos a maior receita própria *per capita* foi de Lajeado (TO) e a menor de Uiramutã (RR). No que se refere aos municípios médios, a maior receita própria *per capita* foi de Canaã de Carajás (PA) e a menor de Santa Isabel do Rio Negro (AM) em ambos os anos em análise. Entre os municípios de grande porte, a maior receita própria *per capita* corresponde ao município de Santarém (PA).

Em relação aos valores *per capita* dos 25% da receita da educação, os dados da tabela 39 mostram que entre os municípios pequenos, a maior receita foi de Lajeado e a menor Uiramutã, em ambos aos anos. Nos médios, a maior receita da educação foi de Canaã de Carajás e as menores foi de Cujubim (2010) e Cruzeiro do Sul (2017). Em relação aos municípios grandes: Santarém de R$ 601 (2010) e R$ 842 (2017), Bragança de R$ 706 e R$ 777, respectivamente, evidenciando que os municípios menores contribuem com um valor maior em termos *per capita*.

A partir desses resultados, identifica-se que apesar dos municípios se mostrarem desprovidos de recursos financeiros apresentam percentual de participação na oferta de matrículas da ordem de 13,9% na Educação Infantil e 63,2% no Ensino Fundamental, resultando em média 20,6 mil matrículas na Educação Básica, em 2017 (cf. tabela 29).

Ressalta-se que esse resultado aponta para uma situação nada animadora, visto que, a magnitude dos recursos mobilizados nos municípios depende da arrecadação própria e das transferências do FPM. Em tais municípios, a arrecadação própria é expressivamente muito

baixa em relação ao PIB *per capita*, variando em torno de 3,8% a 0,5% (2010) e 2,4% até zero (2017).

Para Pinto (2000), os municípios são responsáveis pela oferta de parcela significativa da educação básica, o que compromete de certo modo a sua capacidade de financiar o atendimento desse nível de ensino, uma vez que apresentam uma demanda maior de oferta educacional com limites em relação ao total da receita de impostos. Isto é, quanto maior o índice de municipalização menor a capacidade de financiamento as etapas da educação infantil e ensino fundamental, resultado da divisão de responsabilidades a qual constitucionalmente os municípios foram incumbidos.

Por outro ângulo, o custo aluno-qualidade exerce o papel de inverter a lógica de financiamento da educação subordinado à "disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. [...] O CAQ trilha outro caminho ao nascer da pergunta: qual é o investimento por que o país precisa fazer para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação [...]" (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 13). Por isso, a capacidade de atendimento dos municípios deve passar pelo padrão normativo de custo capaz de assegurar o ensino de qualidade, considerando o custo aluno qualidade inicial (CAQi). Custos estes iniciais que devem garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino a partir de parâmetros de qualidade real.

Para efetivar essa proposta, mesmo que de maneira inicial, demanda esforço do poder público para que haja capacidade de atendimento potencial, o que causaria um impacto significativo aos orçamentos das esferas governamentais, principalmente dos governos municipais, por isso, se mantem o menor custo possível para o financiamento da educação (PINTO, 2000).

A seguir, a tabela 40 apresenta informações sobre a média do gasto por aluno/ano da Função Educação, de MDE e o gasto-aluno decorre da receita total de impostos, denominado de gasto-aluno local, dos municípios da Região Norte, nos anos de 2010 e 2017, por faixa populacional. A intenção é verificar o esforço empreendido pelos governos municipais na Região, a partir do indicador gasto-aluno/ano. Salienta-se que o gasto por aluno representa os valores reais disponíveis no âmbito dos municípios, ao considerar as despesas efetivadas pelas matrículas atendidas.

Tabela 40: Médias do Gasto por aluno/ano da Função Educação, MDE e Local dos municípios da Região Norte - por faixa populacional - 2010; 2017 – (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010			2017		
	Gasto-Aluno Func. Ed.	Gasto-Aluno MDE	Gasto-Aluno Local	Gasto-Aluno Func. Ed.	Gasto-Aluno MDE	Gasto-Aluno Local
0 |- 10	6.106	5.248	4.642	6.388	5.741	4.473
10 |- 20	4.405	3.924	2.141	5.235	4.785	2.429
20 |- 50	3.646	3.328	1.538	4.747	4.381	1.722
50 |- 100	3.456	3.247	1.496	4.669	4.409	1.605
100 |- 200	4.219	3.695	2.186	5.262	4.863	2.187
acima de 200	4.722	4.693	3.875	5.938	5.686	3.894

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE
Nota:
(1) Valores corrigidos ao preço do IPCA/dez. 2018.
(2) As matrículas foram coletadas na plataforma do Laboratório de Dados Educacionais – UFPR.
(3) O valor do Gasto-Aluno Local mensura o que a rede municipal utiliza para financiar a partir dos impostos gastos com educação.

Os dados da tabela 40 revelam que a razão entre as despesas total com a função educação[43] e o número de alunos da educação básica/rede municipal evidenciou um gasto médio anual de R$ 4.436, em 2010 e de R$ 5.373, em 2017, dos municípios da Região Norte, distribuídos nas faixas populacionais.

Quando se observa os valores por faixa populacional, constata-se que, em 2010, o maior valor foi do Grupo 1, que compreende a população de até 10 mil habitantes, da mesma forma em 2017. Em contrapartida, o Grupo 4 (50 a 100 mil hab.) apresenta o menor valor em ambos os anos. A diferença entre o Grupo 1 (maior valor) e Grupo 4 (menor valor) foi de R$ 2.643. Nota-se, assim, que o gasto com a função educação é relativamente mais elevado no Grupo 1.

O gasto-aluno-MDE é o indicador que revela a capacidade disponível dos municípios na realização das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, isto é, as despesas realmente efetuadas com os serviços educacionais sob competência dos governos municipais. Assim, o volume de recursos financeiros está relacionado à capacidade dos municípios em financiar a educação, conforme descrito no art. 70 da LDB 9.394/96[44], ou seja,

[43] Despesas que incluem gastos processados tanto com as receitas de impostos quanto com as receitas adicionais (Salário-Educação, convênios, repasses automáticos, complementação do Fundeb)

[44] Art. 70º - LDB nº 9.394/96 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades -meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e

que podem ser computadas nos 25% de impostos que os municípios precisam destinar, no mínimo, para educação, mas como Davies (2005) alerta esse percentual de impostos é tido pelos governos como limite máximo e não o mínimo como prevê a vinculação de recursos, “como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais” (DAVIES, 2005, p. 10).

Diante disso, os dados da tabela 40 evidenciam a capacidade disponível a partir das médias dos gastos por aluno de MDE, nestes termos, nota-se que, em 2010, a média de gasto-aluno-MDE mais elevada é a do Grupo 1- municípios menores com até dez mil hab. - e as menores foram dos Grupos 4 e 3. Isto é, em 2010, o menor gasto foi do Grupo 4 (50 a 100 mil hab.) e o Grupo 3 (20 a 50 mil hab.) em 2017. A diferença entre o maior e o menor gasto-aluno-MDE foi de R$ 2.050, no primeiro ano e de R$ 1.459 no segundo ano em tela, entre as faixas populacionais.

Quanto ao gasto-aluno Local, observa-se que, em termos de valores médios, que mais uma vez o Grupo 1 – municípios com número menor de matrículas – apresentou os maiores valores nos dois anos analisados. Os menores valores foram dos grupos 3, 4 e 5. As razões, supostamente, podem ser explicadas, de um lado, pela capacidade de financiamento, e, de outro, pela pressão no cumprimento minimamente das responsabilidades assumidas pelos municípios. Em síntese, os dados da tabela 40 indicam que os municípios da Região Norte gastaram por aluno local em média R$2.646, em 2010 e R$ 2.718, em 2017

Ainda, constata-se que dentre os grupos, em 2010, os percentuais médios de gasto com educação dos Grupo 1 e 3 foram de 29% e o menor foi do Grupo 6, de 27%. Os demais foram de 28%. Em 2017, os dois primeiros reduzem os percentuais de gasto com educação e os demais mantém. Desta feita, os municípios do Grupo 4 são os que relativamente gastam menos com educação em relação à receita de impostos.

Na tabela 41, observa-se o gasto por aluno, de modo a analisar como se comportaram os recursos disponíveis por aluno nas redes municipais selecionadas a partir de características distintas.

---

manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

Tabela 41: Gasto por aluno da Função Educação, MDE e Local dos municípios da Região Norte - 2010; 2017 – (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	2010			2017			Δ% 2010 - 2017		
		Gasto-Aluno Func. Ed. (a)	Gasto-Aluno MDE (b)	Gasto-Aluno Local (c)	Gasto-Aluno Func. Ed. (d)	Gasto-Aluno MDE (e)	Gasto-Aluno Local (f)	d-a	e-b	f-c
TO > RIPC - 1	Lajeado	7.741	6.776	10.033	8.867	8.617	10.708	14,5	27,2	6,7
PA < RIPC - 5	Bragança	6.074	3.021	786	3.929	3.675	1.015	-35,3	21,6	29,1
PA > MEC - 6	Santarém	2.869	2.648	712	4.139	3.897	986	44,2	47,2	38,4
RO > IM - 3	Cujubim	7.776	4.016	2.193	4.926	4.610	2.046	-36,7	14,8	-6,7
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	5.340	4.898	4.426	6.150	5.344	4.620	15,2	9,1	4,4
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	5.383	4.174	3.593	6.696	6.522	4.338	24,4	56,3	20,7
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	4.620	4.280	3.263	4.616	4.337	3.675	-0,1	1,3	12,6
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	5.525	5.473	3.683	6.633	6.591	4.714	20,1	20,4	28,0
RR < IDHM - 2	Uiramutã	5.783	5.272	1.879	4.744	4.674	1.265	-18,0	-11,3	-32,7
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	2.927	3.867	1.787	4.252	4.209	1.562	45,3	8,9	-12,6

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017

Os dados mostram, em valores reais, que o gasto por aluno por fonte Função Educação foi ampliado em seis dos dez municípios selecionados entre os anos de 2010 e 2017. Nos demais, a redução correspondeu a: 35,3% (Bragança); 36,7% (Cujubim); 18,0% (Uiramutã) e 0,1% (Santa Isabel do Rio Negro). A partir desses resultados, esses dois últimos municípios reduziram o valor do gasto-aluno a partir dos recursos da função educação. Trata-se de municípios que apresentaram crescimento nas matrículas em 41,8% e 14,1%, respectivamente (cf. Tabela 26).

Em relação ao gasto MDE, os dados da tabela 41 revelam que entre os dez municípios selecionados, a diferença entre o maior (Lajeado) e menor (Santarém) foi de R$ 4,1 mil em 2010 e R$ 4,7 mil em 2017. Nos municípios considerados pequenos a diferença do gasto-aluno foi de R$ 1,8 mil, entre os médios foi de 413 reais e entre os grandes, de 373 reais em 2010. A diferença em 2017 foi de R$ 3,9 mil, R$ 2,3 mil e R$ 222 reais entre o maior e menor gasto-aluno nos grupos de municípios, respectivamente.

De acordo com os dados expressos na tabela 41, a diferença entre o valor do gasto aluno local nos municípios pequenos foi de R$ 8,1 mil em 2010 e de R$ 9,4 em 2017. Entre os municípios considerados médios foi de R$ 413 reais e R$ 2,7 mil, respectivamente. Nos municípios grandes, a diferença foi de R$ 73 reais e R$ 28 reais, nos anos do estudo. Esses resultados indicam um cenário de gasto por aluno sem os recursos do Fundeb, ou seja, o gasto hipotético por aluno caso não existisse o Fundeb, pois para esse cálculo são descontadas as transferências líquidas do fundo entre os municípios, representados em ganhos e perdas, evidenciando que em municípios que perdem recursos, o gasto por aluno se torna maior.

Quando se compara os dados referentes as médias de gasto por aluno local por faixa populacional e os municípios desagrupados, constata-se que alguns se aproximam dos valores médios, enquanto outros se distanciam bastante, por exemplo, o caso do município de Lajeado

(TO), que compõe o grupo da faixa de até 10 mil hab, se encontra acima da média em torno de R$ 6.000,00, em ambos os anos. Outro ponto observado é a diferença entre o valor potencial (cf. Tabela 39) e o gasto aluno local, de ordem de R$ - 4.629, em 2010, e de R$ - 2.272, em 2017, que indica que apesar do gasto-aluno potencial determinar o quanto a rede de ensino pode gastar de acordo com sua receita própria de impostos e transferidos, o gasto-aluno real no município de Lajeado é superior em ambos os anos.

Na tabela 42, pode-se visualizar os valores médios de gasto-aluno com o total da educação básica e por subfunção da educação, correspondente a Educação Infantil e Ensino Fundamental do conjunto de municípios da Região Norte por faixa populacional, nos anos de 2010 e 2017.

Tabela 42: Médias dos Gastos por aluno da Função e da subfunção da educação dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017 - (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010			2017		
	Gasto-Aluno EB	Gasto-Aluno EI	Gasto Aluno EF	Gasto-Aluno EB	Gasto-Aluno EI	Gasto Aluno EF
0 |- 10	5.223	1.606	7.057	5.764	3.105	6.841
10 |- 20	3.907	1.210	4.935	4.780	2.440	5.951
20 |- 50	3.305	1.341	4.058	4.339	2.231	5.312
50 |- 100	3.221	1.471	3.753	4.264	2.144	5.224
100 |- 200	3.660	2.035	4.543	4.835	3.225	6.122
acima de 200	4.687	2.955	5.774	5.676	4.666	6.475

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Sinopse Estatística da Educação Básica - Inep – 2010; 2017

Os dados da tabela 42 evidenciam as médias dos gastos por aluno da Educação Básica (EB) e segundo as subfunções Educação Infantil e Ensino Fundamental. Nestes termos, nota-se que, em 2010, a média de gasto-aluno-EB mais elevada é a do Grupo 1- municípios menores - e as menores foram dos Grupos 3 e 4. Situação que se manteve em 2017. O gasto-aluno médio da Educação Básica-rede municipal efetivado correspondeu a 102,2% do valor-referência[45]-médio (R$ 4.844) do conjunto de municípios da Região Norte em 2017.

Quanto à equalização dos valores de gasto-aluno-EB no período em análise, constata-se que houve pequenos avanços, visto que os valores médios foram ampliados, em diferentes proporções, e a diferença entre o maior e menor valor médio foi reduzida. Em 2010, a diferença foi de 2,016 e, em 2017, de 1,618. À exceção do grupo 1, em que o crescimento do valor médio no gasto-aluno-EB foi de 12,2%, nos demais grupos foram entre 19% e 32%, com destaque ao Grupo 3, com maior evolução, de 32,5%.

[45] O cálculo foi feito tendo por base o PIB *per capita* de cada município multiplicado pelo percentual de 25%.

Quando se trata do gasto-aluno da Educação Infantil (EI), observa-se que os valores mais elevados foram dos Grupos 6 e 5 e o menor do Grupo 2, que praticamente se iguala ao dos demais grupos, em 2010. Em 2017 houve uma alteração na posição do Grupo 1 que ocupou a segunda posição no valor médio de gasto-aluno/EI mais elevado. Os demais mantiveram as posições de 2010, com pequenas alterações.

Em relação aos valores de gasto-aluno do ensino fundamental, a situação apresentada pelos grupos praticamente se igualou a de Educação Básica, em que o maior valor foi do Grupo 1. Isso revela efeitos da política em que o atendimento prioritário continua sendo o ensino fundamental e as variações podem decorrer das formas de registro das despesas.

De modo geral, nota-se que os municípios da Região Norte apresentam elevação do gasto por aluno da educação básica entre os anos de 2010 e 2017, esse fato ocorre em função da redução das matrículas nesse nível de ensino, principalmente no ensino fundamental. Entretanto, há demanda de expansão de matrículas, principalmente para a Educação Infantil, que, se forem incorporadas ao sistema de ensino, os valores médios de gasto-aluno serão reduzidos, requerendo maiores aporte de recursos para manter esse patamar de gasto.

Na sequência, a tabela 43 mostra a relação entre a média de gasto por aluno e do CAQi como valor de referência, com o objetivo de evidenciar a situação dos municípios, por faixa populacional, na perspectiva de atendimento ao seu sistema de ensino com garantia do padrão de qualidade.

Tabela 43: Médias dos Gastos MDE e CAQi dos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2017 - (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	Gasto MDE 2017 (a)	CAQi 2020 (b)	≠ entre Gasto MDE e CAQi (c)	% (a/c)
0 |- 10	5.692	9.014	-3.322	-58,36
10 |- 20	4.747	8.716	-3.969	-83,61
20|- 50	4.318	8.373	-4.055	-93,91
50|- 100	4.363	7.969	-3.606	-82,65
100|- 200	4.686	7.802	-3.116	-66,50
acima de 200	5.577	7.412	-1.835	-32,90

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ

Os dados da tabela 43 mostram que a diferença entre o Gasto/MDE e a partir do simulador SimCAQ nos grupos de municípios estão abaixo do valor de referência. Isto aponta que para os grupos de municípios possibilitarem o atendimento à educação básica com padrão de qualidade é necessário viabilizar maiores valores de recursos financeiros. Isto é motivo de preocupação, tendo em vista, como foi abordado na Nota técnica da Fineduca-CNDE (2016),

a situação referente ao gasto por aluno dos estados e municípios é crítica, particularmente em relação aos recursos do Fundeb, que começaram a declinar em termos reais, a partir de 2015, e provavelmente se estenderá nos próximos anos.

Em síntese, na análise dos dados apresentados no decorrer deste Capítulo, destaca-se duas observações relevantes sobre a capacidade de financiamento da educação no conjunto de municípios da Região Norte. A primeira observação se refere ao percentual de aplicação do limite constitucional em MDE, visto que, os maiores percentuais são do conjunto de municípios do Grupo 1, expressando o esforço educacional realizados para o financiamento do sistema municipal de ensino. Esse mesmo grupo de municípios apresentam os maiores gastos por aluno local, por razões relacionadas ao quantitativo de matrículas atendidas que é baixo, elevando o valor do gasto.

A segunda observação diz respeito ao gasto-aluno da Função da Educação, cujas despesas incluem gastos efetuados tanto com as receitas de impostos quanto com as receitas adicionais, constatando que os maiores crescimentos, em termos percentuais, foram efetivados nos municípios do Grupo 3 e os menores crescimentos foram apresentados pelo conjunto de municípios do Grupo 1 movimento esperado devido principalmente pelo progressivo repasse das matrículas da rede estadual para a municipal e ainda pela presença da redução das matrículas em ambas as redes de ensino, intensificada com o Fundeb, assim, causando algum impacto na capacidade de financiamento.

Destaca-se que o aumento da média de gasto por aluno foi acompanhado pela diminuição do quantitativo de matrículas. Quando se verifica os valores absolutos, as maiores médias de gasto-aluno/ano da função educação foram apresentadas pelos municípios do Grupo 1. De modo geral, nota-se uma tentativa de equiparar os gastos por aluno, apesar das diferenças nos valores entre o conjunto de municípios da Região Norte, que se deve à política de redistribuição de recursos praticada pelo Fundeb.

Sucintamente, os municípios da Região Norte apresentam assimetrias de arrecadação de receita e de gastos com educação, impactando nas tomadas de decisões dos governos municipais no que se refere ao atendimento e a oferta educacional, decorrente muitas vezes do limite da capacidade de financiamento diante dos desafios apresentados, em particular, em temos da qualidade e da redução das desigualdades educacionais (MORAES, 2006).

CAPÍTULO IV

CUSTO - ALUNO - QUALIDADE – INICIAL COMO REFERÊNCIA AO FATOR AMAZÔNICO PARA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REGIÃO NORTE E A FUNÇÃO SUPLETIVA DA UNIÃO

No âmbito das relações federativas o atendimento à educação deve ser promovido por meio de ações conjuntas entre as esferas governamentais - União, estados e municípios, a partir da divisão de responsabilidades e competências colaborativas, na perspectiva de amenizar as desigualdades de acesso e das condições da oferta, atentando as particularidades territoriais.

Diante dessas determinações, há necessidade de garantir capacidade de financiamento aos governos estaduais e municipais, com vistas ao alcance de um padrão mínimo de qualidade, conforme redação do artigo 206 da CF/88 inciso VII: "o ensino será ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade". Para tal, o Art. 211 da CF/88, alterado pela EC nº 14/96 estabelece que cabe à União garantir equalização de oportunidades educacionais e definir conjuntamente com estados e municípios um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios por meio da função redistributiva e supletiva, desde que estes não apresentem capacidade fiscal suficiente para atender à demanda educacional a sua população.

Assim, na perspectiva de inversão da lógica atual de financiamento da educação a partir dos recursos disponíveis por aluno, toma-se como referência de recursos necessários, os valores de Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), cotejando-os com os recursos assegurados ao financiamento da educação básica pelas redes estaduais e municipais de ensino da Região Norte, na perspectiva de problematizar as reivindicações expressas na Carta dos Secretários desta Região de Fator Amazônico[46], no financiamento da educação.

[46] No que se refere ao termo "Fator Amazônico", Teixeira (2010) descreve que deve ser contextualizado a partir da compreensão da particularidade regional combinando a generalidade da "questão social" do país com a singularidade própria do vasto território amazônico, no qual, a diferença do princípio da territorialidade e da particularidade regional exigem a potencialização das questões regionais, sociais e educacionais. Assim sendo, trata-se das etnias amazônicas e seus diferentes paradigmas culturais; das distâncias intermunicipais com sérios comprometimentos, inclusive financeiro, ao processo de trabalho e de gestão; sua forma plural das vias de deslocamento: aéreos, fluviais e terrestres, com implicações de espaço e tempo através de barcos, lanchas, balsas, aviões, "cascos", voadeiras, monomotores, jatos, entre outros. As diversificadas formas de trabalho, a ocupação e estrutura familiar do território amazônico configurada nas populações ribeirinhas, povos da floresta, seringalista, quilombola, garimpeiros, indígenas e outros.

Desse modo, este Capítulo contempla três eixos de discussões, a partir de elementos que se destacam na análise dos dados, possibilitando revelar o objeto da investigação e consolidar a tese.

O primeiro eixo de discussão trata sobre a relação entre a capacidade de financiamento e a relação com o atendimento às matrículas, remetendo às delimitações de responsabilidades e prioridades do marco constitucional-legal, em termos da repartição de atribuições entre governos na oferta educacional na Educação Básica.

O segundo eixo de discussão elegeu o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência de valor e insumos necessários para garantia de direito à educação, analisando a partir de simulações as aproximações e distanciamentos dos valores de gasto-aluno praticados pelas redes estaduais e municipais da Região Norte nos anos em análise pelas redes estaduais e municipais de ensino da Região Norte para problematizar a reivindicação do Fator Amazônico no financiamento da educação. Segundo Carreira e Pinto (2007) o CAQ é um valor de referência para o financiamento da educação, por expressar o montante necessário de recursos monetários por aluno, capaz de dotar as escolas de condições adequadas de trabalho que são fundamentais, embora não exclusivo, para o efetivo processo de ensino e aprendizagem. Mas, sem o financiamento adequado o processo ensino aprendizagem é comprometido em grandes proporções. Além disso, o CAQ é proposto como referência que pode substituir outros parâmetros que consideram apenas o montante de recursos previamente vinculados para a educação, sem levar em conta os custos e as necessidades reais das escolas.

O terceiro eixo de discussões problematiza a função supletiva da União aos sistemas estaduais e municipais de ensino da Região Norte, a partir dos repasses de recursos praticados pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, como os convênios, programas e complementação do Fundeb – indicadores capazes de revelar a proporção da colaboração da União na correção das desigualdades de acesso e na garantia do padrão mínimo de qualidade nas redes de ensino da Região Norte.

4.1 Relação entre capacidade financeira e o atendimento as matrículas da Educação Básica dos governos estaduais e municipais da Região Norte

Conforme mencionado anteriormente, em termos da LDB 9.394/96 estabelecer em seu art. 75 que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida para que se corrija, gradualmente, as discrepâncias de acesso - como constatado nos dados apresentados nos capítulos II e III – e, ainda garantir o padrão mínimo de qualidade. Essa ação deve obedecer a regra que inclui a capacidade de financiamento (atendimento) e a medida do

esforço fiscal dos governos estaduais e municipais em favorecimento da manutenção e do desenvolvimento do ensino, bem como, que essa capacidade será definida pela relação entre os recursos constitucionais obrigatório na MDE e o custo-aluno-ano, referente ao padrão de mínimo de qualidade.

Diante disso, procura-se identificar a relação entre a capacidade de financiamento (considerando a receita de impostos próprios e transferidos) e o percentual de participação no total das matrículas das redes estadual e municipais da Região Norte, referentes aos anos de 2010 e 2017, conforme pode ser visualizado na tabela 44.

Tabela 44: Relação entre capacidade financeira e matrículas da Educação Básica dos governos estaduais e governos municipais da Região Norte – 2010; 2017

Unidades Federativas	2010					2017				
	25% Rec. Imp.	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas		25% Rec. Imp.	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas	
		Est.	Mun.	Est.	Mun.		Est.	Mun.	Est.	Mun.
Acre	1.156.598.649	82,7	17,3	64,0	36,0	1.392.764.548	82,0	18,0	63,3	36,7
Amapá	1.050.674.886	85,1	14,9	70,3	29,7	1.130.946.061	83,2	16,8	62,0	38,0
Amazonas	4.137.974.883	71,8	28,2	45,9	54,1	4.242.152.047	70,7	29,3	43,7	56,3
Pará	5.283.911.956	68,2	31,8	31,4	68,6	6.517.681.155	69,5	30,5	28,1	71,9
Rondônia	2.119.667.307	72,9	27,1	57,8	42,2	2.249.852.819	73,4	26,6	52,5	47,5
Roraima	835.611.571	82,2	17,8	66,3	33,7	979.774.377	77,8	22,2	53,2	46,8
Tocantins	1.913.661.332	72,8	27,2	56,8	43,2	2.459.016.147	73,2	26,8	45,0	55,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.
Nota: valores corrigidos a preços de dezembro/2018 – (IPCA/IBGE)

Ao observar os dados da tabela 44, percebe-se a diferença entre o percentual de matrículas na Educação Básica e a participação relativa dos governos estaduais na receita resultante de impostos, tendo por base o percentual mínimo constitucional, no qual apresentam valores maiores de recursos e atendem um menor número de matrículas tanto em 2010 quanto em 2017. Em contrapartida, os governos municipais apresentam percentual de matrículas na Educação Básica superior ao de participação na receita de impostos, ou seja, menos recursos mais matrículas, em ambos os anos da análise.

Desse modo, infere-se que um dos efeitos do crescimento da participação dos municípios nas matrículas da educação básica é a perda de equilíbrio entre a capacidade financeira e a quantidade de alunos atendidos, uma vez que a sua receita líquida de impostos é bem inferior em relação ao número de matrículas sob sua responsabilidade (PINTO, 2007).

Além disso, os dados comprovam a situação dos municípios da Região Norte, que causa preocupação, tendo em vista que, o percentual de matrículas na Educação Básica foi superior ao de participação na receita de impostos. De outro lado, observa-se que o percentual de matrículas desse nível de ensino é inferior em relação à participação relativa dos governos

estaduais da Região Norte no total de receita de impostos da educação.

Ao analisar os dados dos governos estaduais, nota-se que o estado do Acre apresenta o maior percentual de distribuição de receita em relação aos demais estados da Região e o estado do Pará corresponde ao menor percentual de distribuição em sua receita no ano de 2010. Isso é alterado em 2017, quando o maior percentual de distribuição é do estado do Amapá e o menor permanece do Pará. Em relação ao atendimento às matrículas, em 2010, o maior percentual de atendimento foi no estado do Amapá e o menor no Pará. Em 2017, as matrículas foram atendidas em maior proporção pelo estado do Acre e o menor continua sendo o estado do Pará.

No que se refere aos governos municipais, em 2010, os maiores percentuais de participação nos impostos foram dos municípios do estado do Pará e os menores do Acre. Em 2017, os maiores percentuais de participação na receita de impostos foram dos manteve-se com os do Pará e os menores com os municípios do estado do Amapá. Em referência ao atendimento às matrículas, os municípios do estado do Pará foram os que mais receberam matrículas e os que menos aceitaram foram os do Amapá, em 2010. O conjunto de municípios do Pará concentrou o maior quantitativo de matrículas em 2017 e os do Acre atenderam em menor proporção.

Essas informações revelam que há grandes disparidades de participação na receita de impostos, assim como no atendimento às matrículas da educação básica entre os estados no interior da própria região. Além disso, percebe-se que o conjunto dos municípios atua para além de sua capacidade de atendimento, sendo evidente os limites impostos à capacidade de atendimento e à autonomia financeira dos municípios dos estados da Região Norte para manter a sua rede de ensino, mais ainda se levar em consideração a necessidade de ampliar o atendimento e garantir condições adequadas de funcionamento, ocasionando um aumento das disparidades acentuadas pela diversidade que envolve as questões demográficas, logísticas e geográficas.

Constata-se a disparidade no tamanho da oferta da Educação Básica das redes de ensino municipais, assim como, a desigualdade na capacidade de financiamento das prefeituras, que de acordo com Farenzena (2012), tenta ser consideravelmente minimizada com a política de redistribuição de recursos, configurada atualmente pelo Fundeb e, ainda, em menor escala, por meio da função supletiva da União, que pode complementar e ampliar os recursos estaduais e municipais com intuito de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, indicando que as ações de assistência não deve ser apenas prevista como aporte de ações e recursos residuais.

Todavia, as políticas e as normativas em curso no Brasil estão ocorrendo pela via de contenção de gasto, que afeta diretamente o setor da educação que, além das reduções e cortes orçamentários, o governo federal vem induzindo cada vez mais à transferência de responsabilidades aos governos municipais e reduzindo sua participação. Contudo, a transferência de atribuições de um ente para outro pode promover inércia na oferta das matrículas e no comprometimento da qualidade do ensino, sobretudo quando os governos estaduais e municipais não dispõem de capacidade fiscal suficiente para cumprir com suas responsabilidades. Além disso, o repasse da responsabilidade pelo atendimento das matrículas aos municípios, de certo modo, impede a criação de formas de colaboração que possibilite a garantia do direito à educação e impossibilita a exigência efetiva de participação do governo federal na assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios.

No que concerne à relação entre a receita Fundeb e as matrículas da Educação Básica, os dados da tabela 45 mostram que os municípios extrapolariam a sua capacidade de atendimento e os Estados teria espaço para atender o ensino médio e o nível Superior.

Tabela 45: Relação entre a receita do Fundeb e as matrículas da Educação Básica dos Estados e Municípios da Região Norte – 2010; 2017

Unidades Federativas	2010					2017				
	20% Rec. Imp.	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas		20% Rec. Imp.	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas	
		Est.	Mun.	Est.	Mun.		Est.	Mun.	Est.	Mun.
Acre	965.230.316	79,3	20,7	64,0	36,0	1.914.658.847	47,7	52,3	63,3	36,7
Amapá	871.882.302	82,0	18,0	70,3	29,7	1.513.463.317	49,7	50,3	62,0	38,0
Amazonas	3.543.427.701	67,1	32,9	45,9	54,1	7.369.761.452	32,6	67,4	43,7	56,3
Pará	4.563.411.276	63,2	36,8	31,4	68,6	11.583.800.662	31,3	68,7	28,1	71,9
Rondônia	1.810.512.620	68,3	31,7	57,8	42,2	3.712.618.936	35,6	64,4	52,5	47,5
Roraima	698.308.232	78,6	21,4	66,3	33,7	1.479.212.624	41,2	58,8	53,2	46,8
Tocantins	1.634.924.471	68,2	31,8	56,8	43,2	4.078.942.109	35,3	64,7	45,0	55,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.
Nota: valores corrigidos a preços de dezembro/2018 – (IPCA/IBGE)

Os dados da tabela 45 revelam que com a redistribuição dos recursos financeiros do Fundeb para os municípios, ainda continuam atuando acima de sua capacidade. Com isso, a possibilidade de melhorar a qualidade da educação, via municipalização, parece ser impossível, tanto pelos limites financeiros apresentados quanto pelo parâmetro do valor-aluno do Fundeb. Constata-se, também, que a redistribuição de recursos dos Estados para os municípios começa a comprometer a sua capacidade de atendimento, considerando a responsabilidade em atender à demanda por Ensino Médio, como pode ser visto nos anos de estudo, acentuado mais ainda no ano de 2017.

Ainda que a política de fundos contábeis (inicialmente como o Fundef e posteriormente com o Fundeb) tenha induzido melhorias na atuação redistributiva e supletiva da União no financiamento da educação básica, não conseguiu resolver na sua plenitude os problemas das desigualdades nas condições e qualidade da educação entre os estados e principalmente entre os municípios da Região Norte e pouco avançou na validação padrão mínimo de qualidade, visto que, os recursos financeiros disponíveis são insuficientes para atender à demanda com qualidade necessária a todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Essa alternativa aponta para possíveis intenções da dinâmica do capital com o financiamento da educação pública, que perpassa pela transferência apenas da responsabilidade de um entre para o outro, sem acréscimos dos recursos substanciais e, ainda, retirar o apoio do Estado em benefício do mercado, que passa a disputar os parcos recursos financeiros com o setor público.

Nessa direção, corrobora-se com Pinto (2019) ao afirmar que o financiamento da educação básica é um campo de disputa e em razão disso nem sempre responde aos interesses da educação pública. Além disso, romper com esse contraponto do financiamento da educação significa enfrentar a reforma tributária, evitar os cortes e reduções nos orçamentos e essencialmente destinar os recursos públicos à educação pública.

Assim, os desafios dos governos estaduais da Região Norte, no que se refere ao aumento da capacidade de financiamento público da educação, não se restringem apenas ao aumento do volume total de recursos financeiros, mas também ao equacionamento das desigualdades de capacidade de financiamento dos governos, combinada ao modelo do federalismo fiscal brasileiro, a distribuição dos recursos financeiros e da oferta educacional entre as esferas governamentais.

Diante disso, reforça-se a necessidade de implementação do custo aluno qualidade (CAQ), tendo como referência inicial o CAQi (indicador que revela os valores que devem ser investidos anualmente por aluno de cada etapa e modalidade da Educação Básica), na perspectiva de inverter a atual lógica de financiamento da educação, ou seja, “o investimento, antes subordinado a disponibilidade orçamentária imposto pela divisão dos recursos alocados para área, passa a ser vinculado a necessidade de investimento por aluno” (CAMPANHA, 2018, p. 24), de modo, a garantir o padrão mínimo de qualidade para todas as escolas públicas localizadas em todo território nacional.

4.2. Valores de referências: Custo Aluno Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ)

O Fundeb (2007-2020), principal mecanismo de financiamento da educação básica, adotou o valor-aluno-ano (VAA) como parâmetro de redistribuição dos recursos para os governos estaduais e municipais. O VAA é calculado pela razão entre o montante de recursos formado pela subvinculação de 20% de um conjunto de impostos próprios e das transferências constitucionais a estados e municípios dividido pelo número de matrículas ofertadas (ALVES; SCHNEIDER; SILVEIRA, 2020).

Essa estratégia de subvinculação de impostos ao garantir um montante mínimo de recursos para o financiamento da educação, revela-se insuficiente em muitas localidades do território nacional, de modo particular na Região Norte. Com esse modelo, o orçamento educacional é conduzido pela lógica do financiamento predeterminado, sem considerar as necessidades e os custos reais de uma educação pública de qualidade (CAMPANHA, 2020).

Diante dessa situação, a proposta de Custo Aluno Qualidade (CAQ) surge como valor de referência, com intuito de alterar a lógica atual de financiamento da educação, de poucos recursos existentes e de redistribuição destes para financiar a Educação Básica nos estados e municípios como se fossem suficientes, que de fato não condiz com a realidade. Isso, de alguma forma, exige maior participação da União no complemento dos recursos, uma vez que, o montante auferido pela vinculação resultante de impostos para alguns governos estaduais e municipais se torna insuficiente para garantir educação com condições de acesso e qualidade.

Nessa perspectiva, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação inicia as discussões em torno do padrão mínimo de qualidade, operacionalizado por meio da ideia de Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) como indicador que revela quanto deve ser aplicado por aluno/ano em cada etapa e modalidade da Educação Básica e ainda em qualquer escola do território nacional. Para o cálculo do CAQi, considera-se as necessidades reais da escola, tais como: tamanho das turmas, salários e carreira, equipamentos e infraestrutura e demais insumos como laboratórios, bibliotecas, materiais didáticos, entre outros (CAMPANHA, 2018). Essa foi a primeira estratégia metodológica concreta para calcular o valor do custo aluno qualidade que ficou conhecida como CAQi.

Posteriormente, como tentativa de simular o esforço orçamentário-financeiro que a esfera municipal deveria empenhar para financiar a oferta de ensino com padrão de qualidade foi elaborado o SimCAQ, com a proposta de um novo método de cálculo que adota o sistema educacional como elemento de análise e permite, além da apresentação de valor aluno por etapa e modalidade de ensino, avaliar o impacto do financiamento do padrão de qualidade no

orçamento dos estados e municípios. Soma-se a isso, a possibilidade de acréscimos de recursos por meio da estimativa em percentual da demanda do padrão de qualidade referência (PQR), considerando os valores projetados em relação aos valores atuais (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2019).

Em 2014, o CAQi foi inserido na Meta 20 do Plano Nacional da Educação – Lei nº 13.005/2014, por considerar os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas com padrão mínimo de qualidade. Para a efetivação, em particular, da Meta 20 e suas 12 estratégias - das quais quatro definem critérios específicos de viabilidade CAQi e CAQ - é determinante a quantificação do investimento necessário previsto na legislação educacional de modo a imprimir padrão de qualidade para atender as etapas de ensino da educação básica pelos governos estaduais e municipais (FERNANDES; SANTOS, 2017).

Com intuito de auxiliar no monitoramento e avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, tendo em vista a articulação entre as metas educacionais locais e as metas do PNE 2014-2024, o SimCAQ[47] é utilizado como ferramenta de planejamento que prevê o montante de recursos necessários para oferta da educação básica em condição de qualidade, a partir dos parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários – PQR, que busca estimar valores que dialogam com as necessidades reais de padrões mínimos de qualidade de ensino, conforme previsto no Art. 4º da LDB 9.394/96. Ou seja, por meio dos parâmetros, considera-se que a metodologia do SimCAQ contribui na definição de condições menos desiguais à oferta educacional e na simulação de cenários de financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios. Entretanto, não se configuram como proposta metodológica definitiva, pois se compreende que "a oferta de ensino em condições de qualidade é uma construção histórica e social, que necessita de definição no âmbito de um processo democrático, por meio das instituições responsáveis para esta tarefa, em diálogo com a sociedade" (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2019, p.393)

Em 2020, com a aproximação do término do Fundeb (2007-2020), o CAQ foi discutido como referência na proposta de tornar o Fundeb permanente (Emenda Constitucional nº 15 de 2015), posteriormente, incluído na Emenda Constitucional nº 108/2020 com a seguinte redação: "§ 7º O padrão mínimo de qualidade de trata o §1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno

[47] O modelo conceitual do simulador é delineado para fazer diagnóstico da realidade educacional dos estados e municípios com base nos dados de diferentes fontes; comparar a realidade verificada no diagnóstico com um padrão de qualidade nacional tomado como referência - denominado Padrão de Qualidade de Referência (PQR); simular valores do CAQ, do orçamento necessário e do impacto do CAQ no montante total investido em educação básica em âmbito nacional para a oferta educacional em condições de qualidade (ALVES; SILVEIRA, 2020).

Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração" (EC 108/2020). Essa constitucionalização do CAQ, como parâmetro para os recursos necessários permite aos estados e municípios possibilidades de garantirem educação básica com condições de acesso e padrão de qualidade. Pois como salienta MARTINS (2015), o CAQi é um passo inicial para um ensino de qualidade, no entanto, a perspectiva é o CAQ e com a permanência do Fundeb, busca-se efetivar os critérios para uma educação de qualidade, pois enquanto o Fundeb é a fonte de recurso, o CAQ é um dos critérios de alocação (MARTINS, 2015).

4.2.1 Custo-aluno-qualidade inicial e os acréscimos aos municípios da Região Norte

A adoção do CAQi como parâmetro inicial de qualidade conduz os municípios ao desafio de sua execução, principalmente, ao levar em consideração as suas capacidades tributárias, as características socioeconômicas e educacionais. Torna-se importante observar a relação entre os valores praticados e os valores necessários para o financiamento do CAQi pelos governos municipais da Região Norte. E ainda, problematiza-se o valor do CAQi como sendo um possível indicador para o adicional de recursos reivindicados pelos secretários de educação[48] ao atendimento à educação básica diante das particularidades da Região. Para isso, buscou-se analisar sua a metodologia a partir do simulador de custo aluno qualidade (SimCAQ).

Desse modo, Alves, Schneider e Silveira (2020) sinalizam que o custo-aluno-qualidade pode ser a referência para o financiamento da educação necessário aos estados e municípios, inclusive na Região Norte, que se apresenta com vasta diversidade socioeconômica, grande extensão territorial, com sistemas de ensino de 22,1 mil escolas (91,9% públicas), geridas por 450 redes municipais e 07 redes estaduais, além da inciativa privada. Ao todo, essas escolas ofertaram 4,923 milhões de matrículas (90,6% públicas) e contavam com 194,1 mil professores (88,9% da rede pública) em 2019 (LDE/UFPR, 2019).

Em 2017, a educação na Região Norte custou cerca de R$ 18,5 bilhões ao erário público (cf. tabela 20 Cap.2), representando 5,0% do PIB da Região Norte e um gasto médio por aluno ano de R$ 6.983 (cf. tabela 22 Cap.2). São informações que representam aquilo que está disponível pelos governos estaduais e municipais ao atendimento à educação básica, porém, será que são suficientes diante das particularidades da Região Norte, em vista disso, acredita-se que o CAQ pode ser o mecanismo que traduz em valores às necessidades e custos reais da oferta de ensino com condições de qualidade.

---

[48] Em Carta redigida ao MEC em 2015.

Diante disso, a tabela 46 apresenta simulação do impacto do financiamento da educação básica a partir do valor do CAQ em condições reais em relação a receita de impostos disponível e a despesa necessária no âmbito dos municípios da amostra da Região Norte, tendo como referência o ano de 2020. O cálculo do CAQ é resultado da razão entre as despesas com a manutenção da rede de ensino, decorrente dos parâmetros de qualidade (PQR utilizados pelo SimCAQ e o número de matrículas da Educação Básica.

Tabela 46: Região Norte - Simulação do impacto do financiamento da educação básica baseada no custo-aluno qualidade (CAQ), por municípios - 2020

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	Padrão de Qualidade de Referência	Contexto das redes de ensino	Orçamento necessário	Impacto no Financiamento	
			nº de matrículas	Despesa corrente necessária (em R$ 1,00)	CAQ médio (anual) (em R$ 1,00)	Complementação necessária (%)
TO > RIPC - 1	Lajeado	PQR* (Nacional)	727	6.141.821	8.448	357.666
PA < RIPC - 5	Bragança		18.569	151.029.833	8.133	63.705.333
PA > MEC - 6	Santarém		61.503	465.625.840	7.571	465.625.840
RO > IM - 3	Cujubim		2.750	19.530.779	7.102	2.556.375
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins		461	4.480.707	9.720	1.306.060
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás		11.493	74.475.724	6.480	5.614.197
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro		2.311	26.390.714	11.420	14.408.767
AP > IDHM - 1	Serra do Navio		666	4.730.998	7.104	4.730.998
RR < IDHM - 2	Uiramutã		1.719	19.884.308	11.567	8.939.978
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul		12.043	109.628.011	9.103	50.734.055

Fonte: Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ.
Notas:
(1) Valores de diagnóstico levantados pelo SimCAQ partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019.
(2) Valores projetados pelas rotinas de cálculo do SimCAQ. Resultado da aplicação dos parâmetros de qualidade nacional aos dados de diagnóstico do município.
(3) Demanda PQR = ((projetado/atual) -1) *100
(4) Total de receitas da educação básica menos as receitas de programas transferidas pelo FNDE.

Na tabela 46 é possível observar os valores estimados em relação ao orçamento necessário para a oferta de ensino em condições de qualidade nos municípios selecionados da Região Norte. Para tal, foi aplicado o PQR nacional ao número de matrículas[49] de cada município referente ao ano de 2019, com isso, percebe-se o impacto no financiamento da educação em relação ao custo aluno qualidade e a complementação necessária a cada prefeitura da amostra. De modo geral, nota-se que estes necessitam de complementação para implementação do custo aluno qualidade (CAQ). Essa complementação vai além daquela realizada por meio do Fundeb (2007-2020), pois neste modelo, dos dez municípios da Região Norte apenas quatro (Bragança, Santarém, Canaã dos Carajás e Santa Isabel do Rio Negro) recebem complementação da União por meio da política de fundo, mas especificamente pelo

[49] As matrículas atendidas na sua totalidade pelo município. Vale recordar que o SimCAQ funciona na lógica de plano municipal, ou seja, considera a educação ofertada no território (não apenas na rede municipal). Desse modo, o orçamento estimado inclui despesas do poder público estadual e municipal.

Fundeb (2007-2020) a partir do valor mínimo por aluno ano, uma vez que, esses municípios não atingem tal valor (cf. tabela 33 – Cap. 3).

Outra questão evidente na tabela 46 se refere as diferenças do valor por aluno na lógica de financiamento do CAQ, que advém da própria condição de oferta de ensino de cada município. Vale destacar que tal evidência ocorre a partir de parâmetros que expressam a proposta de padrão de condições de qualidade para educação básica. Os parâmetros em valores estão organizados em quatro grupos: primeiro, aqueles utilizados para o cálculo do CAQi/CAQ[50]; segundo, os encargos sociais que são utilizados para o cálculo do CAQi; terceiro, PQR para o cálculo das despesas de capital[51] e em quarto, os parâmetros para o cálculo das despesas com programas de assistência como a alimentação escolar. Assim, o PQR foi criado em âmbito nacional, uma vez que serve de base para verificar quanto os municípios precisam de complementação da União para viabilizar a educação básica com padrões de qualidade (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2019). Apesar do PQR ser nacional, os valores do CAQ são diferentes devido o número de matrículas atendido em cada prefeitura.

Em relação a oferta de matrículas em condições de qualidade, os resultados da tabela 46 sugerem que a rede municipal de Porto Alegre do Tocantins precisaria de R$ 4,4 milhões, ou seja, um aumento de 325,8% em relação aos R$ 1,9 milhões da receita vinculada à educação em 2017 (cf. tabela 31 - Cap. 3).

Para implementação do custo aluno qualidade seria necessário um adicional de recursos correspondente ao montante de R$ 1,3 milhões no ano de 2020. Esse montante está relacionado apenas aos municípios da tabela 46. Diante disso, a efetivação da educação com padrão de qualidade deve vir acompanhada da ação supletiva da União e da garantia do regime de colaboração entre os entes federados, caso contrário, os municípios pouco podem fazer em relação ao atendimento e ampliação de rede de ensino, visto que, a tendência do aumento de responsabilidade dos municípios pelo atendimento educacional requer adicional de recursos.

Esse fato impacta severamente na capacidade financeira dos governos municipais, pois como afirma Pinto (2007), uma das consequências do aumento da participação municipal nas matrículas da educação é o rompimento do equilíbrio entre os alunos atendidos e a capacidade

---

[50] PQR cálculo CAQ: dias letivos, carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; adicional para professores das escolas rurais; materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; formação continuada dos profissionais da educação; funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários; despesas com a área administrativa da rede

[51] infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédio escolares

financeira dos municípios. Embora possuam matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, a receita de impostos dos municípios é bastante inferior àquela obtida pelos estados, “o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento” (PINTO, 2007, p. 881)

Ao considerar que estudiosos como Pinto; Alves (2020); Taporosky (2016); Gemaque (2021), entre outros, sinalizam que os recursos destinados ao Fundeb, adicionados a complementação da União, não são suficientes para garantir padrões de qualidade a educação básica, acredita-se que a adoção do CAQ possibilita assegurar condições e qualidade à educação na Região Norte do país. Para tanto, deve-se considerar os recursos existentes no orçamento público, pois de acordo com Pinto et al. (2013), a participação da União sempre foi muito pequena em relação ao financiamento das políticas educacionais, assim como, a assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios sempre esteve muito aquém das reais necessidades. À vista disso, a tabela 47 apresenta estimativa dos valores totais de investimento do CAQi no ano de 2020 e dos dados de estimativa de efetivação do Fundeb, por municípios da Região Norte.

Tabela 47 – Região Norte - Estimativa de Complementação da União ao CAQi, tendo por base o Fundeb – por municípios – 2020

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	A - Estimativa de Receita Anual do Fundo	B - Recursos Necessários para garantir o CAQi	C - Complemento da União via FUNDEB	D - Complemento da União necessário para garantir o CAQi (B - A)
TO > RIPC - 1	Lajeado	3.582.306	6.141.821	*	2.559.515
PA < RIPC - 5	Bragança	73.062.647	151.029.833	37.559.102	77.967.186
PA > MEC - 6	Santarém	244.777.333	465.625.840	125.831.971	220.848.507
RO > IM - 3	Cujubim	11.649.618	19.530.779	*	7.881.161
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	2.056.423	4.480.707	*	2.424.284
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	44.250.981	74.475.724	22.747.973	30.224.743
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	8.926.824	26.390.714	3.076.566	17.463.890
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	3.145.980	4.730.998	*	1.585.018
RR < IDHM - 2	Uiramutã	9.729.294	19.884.308	*	10.155.014
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	50.916.543	109.628.011	*	58.711.468

Fonte: Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019; elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ; Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP; CNM.

Notas:

(1) Valores de diagnóstico levantados pelo SimCAQ partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019.

(2) Valores projetados pelas rotinas de cálculo do SimCAQ. Resultado da aplicação dos parâmetros de qualidade nacional aos dados de diagnóstico do município.

(3) Total de receitas da educação básica menos as receitas de programas transferidas pelo FNDE.

Os dados da tabela 47 mostram a relação entre a receita do Fundeb e os recursos necessários para os municípios garantirem o padrão mínimo de qualidade, assim como, os valores que devem ser acrescidos pela União aos governos municipais para implementação do CAQi. Observa-se que para o município de Lajeado no Tocantins, por exemplo, necessitaria

de uma complementação em torno de R$ 2,5 milhões, ressalta-se que tal município não recebeu complementação da União durante a vigência do Fundeb. Todavia, nota-se que o município de Santarém no estado do Pará apresentou um valor complementado, na forma de cálculo do valor aluno/ano mínimo do Fundeb, cuja vigência foi até dezembro de 2020, foi de aproximadamente R$ 125,8 milhões, porém, para atender a sua demanda educacional com padrões mínimos de qualidade esse valor não foi suficiente, uma vez que, necessitaria de R$ 220,8 milhões, ou seja, uma diferença em torno de R$ 95,0 milhões de reais.

Os resultados reforçam que a participação da União, efetivamente, tem contribuído pouco para a melhoria da educação de qualidade nos municípios da amostra, isso possivelmente se estende às demais municipalidades da região Norte, no entanto, para evidenciar tal questão é preciso desenvolver pesquisas em caráter de estudos de casos.

De acordo com Taporosky (2016), a União tem priorizado como despesa o pagamento dívida pública em prejuízo aos investimentos em educação de qualidade, assegurada apenas por um mínimo constitucional, isto indica, que um governo que demonstra claramente sua prioridade de gastos, disporia de quantidade orçamentária com sobra para destinar mais recursos à educação por meio da implementação do CAQi como valor aluno agregado ao Fundeb, fato que foi promulgado pela Emenda Constitucional 108/2020 que torna o Fundeb permanente e garante a aumento a participação da União no financiamento da educação básica.

Na sequência, a tabela 48 revela a magnitude da suplementação necessária, de modo, que é possível verificar a capacidade financeira dos municípios em relação ao poder de financiamento do custo-aluno-qualidade, tendo por ano base 2020.

Tabela 48: Região Norte – Recursos Necessários para o Financiamento do Custo-Aluno-Qualidade, por municípios -2020

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	Educação Básica					
		Receita Disponível (a)	Receita Necessária (b)	Suplementação Necessária (a-b)	Demanda PQR[1]	CAQ	Gasto-Aluno MDE
TO > RIPC - 1	Lajeado	5.313.854	6.141.821	827.967	15,6	8.448	7.697
PA < RIPC - 5	Bragança	84.661.390	151.029.833	66.368.442	78,4	8.133	3.431
PA > MEC - 6	Santarém	257.407.892	465.625.840	208.217.948	80,9	7.571	3.008
RO > IM - 3	Cujubim	15.959.683	19.530.779	3.571.096	22,4	7.102	4.562
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	2.703.579	4.480.707	1.777.129	65,7	9.720	5.564
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	67.700.304	74.475.724	6.775.421	10,0	6.480	4.741
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	10.810.578	26.390.714	15.580.136	144,1	11.420	4.862
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	3.077.098	4.730.998	1.653.901	53,7	7.104	5.473
RR < IDHM - 2	Uiramutã	10.628.508	19.884.308	9.255.799	87,1	11.567	5.272
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	57.124.322	109.628.011	52.503.689	91,9	9.103	4.392

Fonte: Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ Nota:
(1) Valores do Gasto-Aluno MDE corrigidos ao preço do IPCA-IBGE/dez. 2020.
(2) [1] Demanda PQR = ((projetado/atual) -1) *100

Ao considerar a situação financeira e o atendimento escolar referente ao ano de 2020, nota-se que os municípios selecionados da Região Norte precisariam de complementação de recursos da ordem de R$ 366,5 milhões para elevar o custo-aluno da Educação Básica, ao patamar médio de R$ 8.665, sobretudo, se levar em conta os 25% da receita de impostos disponível, que indica que tais municípios se mostram abaixo de sua capacidade de atendimento com um valor disponível de ordem de R$ 515,3 milhões para garantir um custo por aluno com padrões de qualidade.

Essa situação, por certo, exige da União a efetividade de sua ação supletiva e de colaboração, de modo que, os adicionais de recursos aos entes federados que não possuem capacidade financeira suficiente para atingir o CAQi, posteriormente o CAQ, seja definido por critérios que considerem as particularidades locais, a vulnerabilidade socioeconômica e a equalização das oportunidades educacionais diante das desigualdades de atendimento no que tange à demanda por escolaridade, capacidade de arrecadação de tributos e as próprias condições de financiamento da educação básica, além do necessário comprometimento de todos os sistemas e redes de ensino na garantia da universalização e da qualidade da educação básica, pois, só para esses municípios da amostra, a União, por exemplo, teria que dispor de um montante de recursos superior ao valor da complementação repassado aqueles municípios (Bragança, Santarém, Canaã dos Carajás, no estado do Pará e Santa Isabel do Rio Negro, no estado do Amazonas, que receberam suplementação do Fundeb.

4.2.2 Custo-aluno-qualidade inicial como referência a garantia ao padrão de qualidade do ensino nos municípios da Região Norte

Com o Fundeb, o financiamento da educação básica perpassa pela lógica de redistribuição de recursos. À vista disso, exime-se do parâmetro do custo-aluno com padrões de qualidade, além do valor aluno-ano mínimo nacional continuar sendo nivelado por baixo com a justificativa do que é possível ser realizado com o recurso disponível. Pois, conforme Gemaque (2011), o Fundeb apresentou avanços em relação à ampliação do atendimento para todas as etapas e modalidades da educação básica, aumento do gasto-aluno, aumento de recursos financeiros advindos da União, porém, ainda há limitações relacionadas à garantia do direito educação com qualidade que passa principalmente pelo quantitativo de recursos disponibilizados e pela implementação do custo-aluno inicial como referência de qualidade à educação básica.

No que se refere ao custo aluno qualidade inicial (CAQi), em sua idealização, se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb, pois, esse valor foi definido sem

qualquer base de custos reais, considerando apenas o valor possível de se obter a complementação de recursos da União ao fundo, que correspondia somente 10% do total das contribuições advindas dos estados e municípios (PINTO, 2015).

Assim sendo, a tabela 49 registra em termos comparativos o valor do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e valor mínimo estimado do Fundeb por etapas da educação básica, Educação Infantil e Ensino Fundamental por turno e localização, em dez municípios da Região Norte no ano de 2020.

Tabela 49: Região Norte – Comparação entre o valor do CAQ e o valor mínimo estimado para o Fundeb – Educação Infantil e Ensino Fundamental – por municípios – 2020 - (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	Creche tempo integral			Pré-escola tempo integral			EF anos iniciais urbano			EF anos iniciais rural			EF anos finais urbano			EF anos finais rural		
		CAQi (A)	Fundeb (B)	A/B	CAQi (C)	Fundeb (D)	C/D	CAQi (E)	Fundeb (F)	E/F	CAQi (G)	Fundeb (H)	G/H	CAQi (I)	Fundeb (J)	I/J	CAQi (L)	Fundeb (M)	L/M
TO > RIPC - 1	Lajeado	11.341	5.513	2,06	7.060	5.513	1,28	6.379	4.241	1,50	7.825	4.877	1,60	5.929	4.665	1,27	7.124	5.089	1,40
PA < RIPC - 5	Bragança	9.823	4.354	2,26	6.803	4.354	1,56	6.068	3.350	1,81	9.623	3.852	2,50	5.552	3.685	1,51	8.833	4.019	2,20
PA > MEC - 6	Santarém	9.623	4.354	2,21	6.920	4.354	1,59	6.234	3.350	1,86	8.886	3.852	2,31	5.776	3.685	1,57	8.190	4.019	2,04
RO > IM - 3	Cujubim	10.241	5.123	2,00	7.007	5.123	1,37	6.281	3.941	1,59	7.197	4.532	1,59	5.798	4.335	1,34	6.462	4.729	1,37
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	10.542	5.513	1,91	7.522	5.513	1,36	6.837	4.241	1,61	44.855	4.877	9,20	6.381	4.665	1,37	*	5.089	*
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	8.094	4.354	1,86	6.868	4.354	1,58	6.139	3.350	1,83	8.010	3.852	2,08	5.654	3.685	1,53	7.271	4.019	1,81
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	10.358	4.354	2,38	6.796	4.354	1,56	6.208	3.350	1,85	12.905	3.852	3,35	5.816	3.685	1,58	12.308	4.019	3,06
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	9.607	5.464	1,76	6.999	5.464	1,28	6.331	4.203	1,51	7.956	4.834	1,65	5.882	4.623	1,27	7.272	5.044	1,44
RR < IDHM - 2	Uiramutã	6.910	6.252	1,11	6.136	6.252	0,98	5.636	4.809	1,17	11.987	5.531	2,17	5.005	5.290	0,95	11.511	5.771	1,99
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	9.224	4.753	1,94	6.993	4.753	1,47	6.340	3.656	1,73	8.966	4.205	2,13	5.904	4.022	1,47	8.303	4.387	1,89

Fonte: Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ
Nota: (*) não foram encontradas informações referentes a referida etapa.

Como resultado, os dados da tabela 49 revelam que os valores do CAQi são superiores aos do Fundeb nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Isso significa que apenas com o valor aluno do Fundeb, quão distante se está de assegurar um patamar mínimo de qualidade como aquele definido pelo CAQi nos dez municípios da amostra.

Além disso, nota-se ainda distinções entre os valores correspondentes às creches de tempo integral e o ensino fundamental anos iniciais e finais do campo. Essa situação reforça e esclarece a resistência das prefeituras em ampliarem a oferta de matrículas em creches, assim como, o fechamento das escolas do campo.

Pereira (2018) destaca em seu estudo sobre o custo aluno das escolas do campo, que a nucleação é uma das estratégias adotadas pelas prefeituras, inclusive no estado do Pará, com intuito de conter "os recursos financeiros, em que deve prevalecer a relação custo-benefício por meio da redução do gasto com manutenção de várias escolas" (PEREIRA, 2018, p.122). No entanto, esse processo contribuiu ainda mais para o fechamento das escolas no meio rural e com isso, a intensificação do deslocamento, com uso do transporte escolar de crianças e adolescentes.

Ademais, essa situação é justificada a partir da redução de gastos em relação ao atendimento aos alunos das escolas do campo, o que ocasiona contradições, visto que, a viabilização da política de oferta e financiamento do transporte escolar também gera um custo elevado e requer um esforço financeiro expressivo dos governos municipais para o deslocamento e manutenção das crianças e adolescentes de seu local de residência até a escola, o que compromete de alguma forma os recursos públicos para garanti o direito de mobilidade dos estudantes (PEREIRA, 2018).

Os dados da tabela 49 permite observar que no município de Uiramutã, o valor Fundeb é o que mais se aproxima, em termos percentuais, do valor do CAQi tanto em relação a pré-escola integral (0,98) quanto no ensino fundamental anos iniciais urbano (0,95). Vale destacar que Uiramutã possui a maior população indígena do estado, equivalente a aproximadamente 88% da população total do município, requerendo um volume maior de recursos para o atendimento de escolas localizadas em áreas indígenas, uma vez que, das 106 escolas, 104 se encontram em comunidades indígenas.

Na sequência, a tabela 50 apresenta a projeção da despesa necessária para o atendimento das etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios da Região Norte, referente ao ano de 2020.

Tabela 50: Região Norte – Projeção da despesa necessária para o financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos municípios - 2020 – (R$)

UF/Critério/FaixaPop.	Municípios selecionados	Creche			Pré-Escola			Ensino Fundamental anos iniciais			Ensino Fundamental anos Finais		
		Custo-Aluno Ano	Custo-Aluno (MDE)	Projeção Depesa Necessária	Custo-Aluno Ano	Custo_Aluno (MDE)	Projeção Depesa Necessária	Custo-Aluno Ano	Custo_Aluno (MDE)	Projeção Depesa Necessária	Custo-Aluno Ano	Custo_Aluno (MDE)	Projeção Depesa Necessária
TO > RIPC - 1	Lajeado	11.341	10.913	2.438.841	7.060	6.632	892.619	6.379	5.951	2.101.029	5.929	5.501	1.312.606
PA < RIPC - 5	Bragança	9.801	9.373	3.613.721	6.791	6.363	31.402.264	6.055	5.627	94.419.793	5.539	5.112	58.814.002
PA > MEC - 6	Santarém	9.623	9.195	50.882.819	6.920	6.492	80.218.267	6.234	5.806	199.878.423	5.776	5.348	160.838.976
RO > IM - 3	Cujubim	10.245	9.817	4.037.777	6.977	6.549	2.787.891	6.251	5.823	8.543.343	5.768	5.340	7.095.320
TO < IM - 1	Porto Alegre do Tocantins	10.542	10.114	1.449.961	7.522	7.094	842.261	6.837	6.409	2.055.049	6.381	5.953	1.424.098
PA > PPC - 3	Canaã dos Carajás	8.094	7.666	6.014.572	6.868	6.440	13.990.837	6.139	5.711	29.670.721	5.654	5.226	21.383.239
AM < PPC - 3	Santa Isabel do Rio Negro	10.358	9.930	3.870.513	6.796	6.368	5.729.109	6.208	5.780	14.528.906	5.816	5.388	8.336.819
AP > IDHM - 1	Serra do Navio	9.607	9.179	31.465	6.999	6.571	1.410.233	6.331	5.903	3.493.677	5.882	5.454	2.310.681
RR < IDHM - 2	Uiramutã	6.910	6.482	1.088.804	6.136	5.708	10.366.018	5.636	5.208	30.428.239	5.005	4.584	17.133.846
AC - Fx.Pop - 4	Cruzeiro do Sul	9.224	8.796	28.034.171	6.993	6.565	27.388.555	6.340	5.912	71.580.924	5.904	5.476	52.660.885

Fonte: Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ

Os dados evidenciam que o custo médio por aluno/ano nos dez municípios da amostra foi de R$ 9.575, para o atendimento dos alunos da creche; R$ 6.906 para a pré-escolas; R$ 6.241 para o ensino fundamental anos iniciais e R$ 5.765 para o ensino fundamental anos finais. Esses valores são superiores ao do custo-aluno MDE nas respectivas etapas de ensino.

Para tal, em média, os recursos necessários para financiar o custo-aluno-qualidade de cada etapa foram de R$ 10,1 milhões para creche, R$ 17,5 milhões para pré-escola, R$ 45,6 milhões para o ensino fundamental anos iniciais e R$ 33,1 milhões para o ensino fundamental anos finais. Esses resultados revelam que os recursos financeiros ainda ficam concentrados, em valores maiores, ao ensino fundamental tanto nos anos iniciais quanto finais, assentindo à educação infantil recursos menores, apesar de necessários.

Conforme Monlevade e Friedmann (2006) é importante estabelecer o CAQ de forma diferenciada por etapa e modalidades de ensino, pois deve se considerar, por exemplo, que uma creche que atende em tempo integral com grupos menores de crianças, requer um volume maior de recursos se comparado com uma turma dos anos iniciais do ensino fundamental com cinco horas de atividades diárias. Por isso, os insumos representam a garantia de qualidade do ensino, ligados às necessidades financeira.

A tabela 51, a seguir, trata sobre a relação entre o gasto por aluno na educação básica das redes estaduais e municipais da Região Norte referente ao ano de 2017 e o custo-aluno qualidade inicial (CAQi) do ano de 2020. Para tal foram considerados as sete redes de ensino estaduais e 423 redes de ensino municipais.

Tabela 51 – Região Norte: relação entre o Gasto-aluno/Educação Básica – redes estaduais e municipais (2017) e o CAQi/2020 – por unidades federativas
Redes estaduais – 7
Redes municipais - 423

UF	Gasto-Aluno Médio		CAQi Estados 2020 (c)	CAQi-Médio Municípios 2020 (d)	≠	
	Rede estadual (a)	Rede municipal (b)			(c-a)	(d-b)
AC	6.702	4.968	5.499	9.590	-1.203	4.622
AP	7.673	2.675	6.198	8.382	-1.475	5.707
AM	6.217	4.464	5.767	8.978	-450	4.514
PA	6.254	4.424	6.130	8.010	-124	3.586
RO	5.691	6.182	5.414	8.213	-277	2.031
RR	9.473	5.849	5.789	9.661	-3.684	3.812
TO	7.689	6.760	5.773	8.941	-1.916	2.181
Total	7.100	5.394	7.092		-8	1.698

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE; Laboratório de Dados Educacionais/UFPR; Elaborada a partir de valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ

Os dados evidenciam que o gasto médio por aluno/ano nos governos estaduais da Região Norte foi de R$ 7.100. Para o atendimento das 7 redes estaduais e do conjunto de municípios foi de R$ 5.394. O valor do conjunto dos municípios é menor que o estimado pelo CAQi (R$ 7.092) em 2020, ou seja, a diferença entre o gasto aluno/ano municipal e o CAQI é de R$ 1.698. Evidencia-se, assim, que o valor do gasto aluno-ano médio da educação básica no conjunto de municípios da Região Norte na prática é inferior se comparado ao custo aluno qualidade médio[52], como destacado anteriormente.

Em síntese, os resultados apontam para a necessidade de implantação do CAQi/CAQ como garantia de qualidade aos sistemas de ensino estaduais e municipais da Região Norte, a partir da perspectiva dos recursos possíveis para o atendimento da demanda educacional na Região. Acredita-se que esses recursos monetários podem auferir as peculiaridades e amenizar as desigualdades de capacidade de investimentos em educação básica dos estados e municípios da Região Norte, por isso, reforça-se que são recursos necessários para o atendimento da educação da básica com qualidade.

Todavia, apesar dos avanços expressivos com aprovação do Fundeb permanente, principalmente, com a implementação do CAQ, os desafios continuam evidentes quando se considera a forte influência do capital, por meio dos desmontes das conquistas sociais e de acentuados cortes de recursos à educação, revelando que as políticas educacionais, mais precisamente em termos do financiamento da educação com garantia de qualidade estão em disputas.

Desse modo, reitera-se a urgência de maior participação e colaboração da União, tanto em termos da função supletiva quanto da redistributiva, assim como, a assistência técnica e financeira os estados e municípios da Região Norte. No que concerne a função redistributiva, é possível tornar eminente à atuação da União com a redefinição do Fundeb ao caráter permanente[53], principalmente em relação a dois pontos: a) o aumento da complementação de recursos ao Fundeb de 10% para 23%, como recursos novos e; b) a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como parâmetro de qualidade adequada à educação, como mecanismo de controle social, melhoria da gestão e ainda fazendo avançar a justiça federativa no Brasil (NOTA TÉCNICA/FINEDUCA, 2020), assim como, contribuirá com um ensino em condições de qualidade entre as redes de ensino e ao atendimento da demanda educacional no contexto das particularidades e peculiaridades da Região Norte.

---

[52] Calculado a partir da divisão da despesa corrente total (que inclui todas as etapas de ensino) e o número total de matrículas da educação básica.

[53] Aprovado no Congresso Federal em dezembro de 2020 -

4.3 Função Supletiva da União aos Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino da Região Norte

O exercício da função supletiva da União no contexto do financiamento da educação básica está evidenciado no conjunto de fontes complementares, que ocorre por meio de transferências voluntárias e programas de assistência técnica e financeira oriundas do FNDE, ao atendimento do ensino público em compartilhamento entre as esferas governamentais – União, Estados e Municípios (FARENZENA, 2012).

Nessa perspectiva, compete ao governo federal a organização e o financiamento dos seus sistemas federais de ensino e a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, por meio de sua função redistributiva e supletiva com a finalidade de garantir a equidade e o padrão mínimo de qualidade na oferta da educação básica pública. Ximenes (2014) explica que a atuação da União no aspecto redistributivo ocorre a partir da redistribuição de recursos entre os entes federados por via do Fundeb e o supletivo decorre da complementação de recursos, após a sua redistribuição entre os governos estaduais e municipais no intuito de atender minimamente os padrões de qualidade do ensino.

Embora existam avanços nos critérios de transferências e redistribuição de recursos, o valor total dos gastos da União com a Educação Básica ainda é considerado insuficiente diante dos desafios da garantia de maior equidade e qualidade desse nível de ensino e ainda nas desiguais capacidades de atendimento e financiamento da educação básica pública dos governos locais (FARENZENA, 2012).

Os dados da tabela 52 apresentam a participação do governo federal e a suplementação ao atendimento da educação básica nos governos estaduais da Região Norte, em termos financeiros. Dessa forma, a despesa total com educação, despesas com MDE, despesas realizadas com percentual do limite constitucional (Art. 212/CF 88), despesas liquidadas a partir das receitas adicionais, das transferências do FNDE (programas) são possíveis indicadores que ilustram os limites dessas fontes em termos de combater as desigualdades educacionais.

Tabela 52: Região Norte: Indicadores de suplência da União aos governos estaduais – 2010; 2017 – (R$)

Governos Estaduais	2010							%				
	Desp. Func. Ed. (A)	Desp. c/ MDE (B)	Desp. Min Const. (C)	Desp. Rec. Adicionais (D)	Prog. FNDE (E)	Comp. União (F)	Gasto Aluno Rec. Tansf. FNDE	B/A	C/A	D/A	E/A	F/A
Acre	977.045.455	853.071.845	1.009.739.419	123.973.611	17.279.919	*	238	87,3	103,3	12,7	1,8	*
Amapá	1.015.887.676	962.076.517	1.073.059.433	33.505.270	15.679.896	*	552	94,7	105,6	3,3	1,5	*
Amazonas	10.404.543.997	1.975.908.421	2.449.704.129	8.428.635.576	70.208.050	119.197.778	399	19,0	23,5	81,0	0,7	1,1
Pará	2.852.188.260	2.437.746.598	3.059.255.356	414.441.662	72.738.694	537.667.572	798	85,5	107,3	14,5	2,6	18,9
Rondônia	1.147.091.436	1.123.923.394	1.359.765.869	23.168.042	32.139.569	*	219	98,0	118,5	2,0	2,8	*
Roraima	624.300.671	561.311.723	657.509.995	62.988.947	18.596.882	*	178	89,9	105,3	10,1	3,0	*
Tocantins	1.146.601.418	1.093.727.372	1.311.493.246	52.874.045	28.681.064	*	244	95,4	114,4	4,6	2,5	*
	2017							%				
Acre	1.143.577.462	1.014.240.721	1.231.128.139	74.346.606	17.662.525	*	533	88,7	107,7	6,5	1,5	*
Amapá	985.718.236	921.322.636	963.883.690	23.276.061	1.116.831	*	74	93,5	97,8	2,4	0,1	*
Amazonas	2.952.636.941	2.149.768.054	2.425.395.994	437.534.604	33.311.330	672.598.391	283	72,8	82,1	14,8	1,1	22,8
Pará	3.753.200.646	3.554.572.172	4.026.171.236	192.499.128	18.240.087	988.093.823	196	94,7	107,3	5,1	0,5	26,3
Rondônia	1.213.786.921	1.120.264.604	1.456.423.865	35.060.207	21.444.384	*	242	92,3	120,0	2,9	1,8	*
Roraima	709.037.633	702.202.507	744.910.444	4.999.612	6.511.994	*	176	99,0	105,1	0,7	0,9	*
Tocantins	1.287.982.096	1.160.785.094	1.610.527.529	45.662.578	32.003.095	*	345	90,1	125,0	3,5	2,5	*

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE.
Nota:
1. Valores corrigidos a preço do IPCA de dez./2018.
2. * estados que não recebem complementação da União.
Legenda: Desp. Func. Ed. (Despesa Função Educação); Desp. c/ (Despesa com); Desp. Min. Const. (Despesa Mínimo Constitucional), Prog. (Programa), Comp. (Complementação), Rec. Transf. (Receita Transferida).

No tocante à despesa da Função Educação importa destacar que para o cálculo do valor total efetivado foram priorizadas as despesas de MDE e às custeadas com as receitas adicionais. Assim, as despesas do total da Função da Educação em nível dos governos dos estados do Acre (17,0%), Pará (31,6%), Rondônia (5,8%), Roraima (13,6%) e Tocantins (12,3%) aumentaram entre os anos de 2010 e 2017. Os estados do Amapá (-3,0%) e Amazonas (-71,6%) apresentam redução nas despesas da Função da Educação nesse período do estudo. No caso do estado do Amazonas, essa redução se deve ao aumento significativo da despesa custeada com a aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino que atingiu um valor de aproximadamente de R$ 5,0 bilhões no ano de 2010 (RREO/SIOPE, 2010).

De modo geral, quando se observa individualmente os governos estaduais da Região Norte, os dados revelam que o estado do Pará apresentou a maior despesa na função da educação e Roraima a menor no ano de 2017. Isso ocorre devido o Pará dispor de uma rede estadual de ensino pública com maiores proporções de matrículas que a de Roraima (cf. tabela 05 do Cap. II).

Além disso, os dados mostram que as despesas realizadas com MDE pelos estados da Região Norte, quando relacionadas a despesa total da educação, apresentaram índices percentuais de participação na média de 81,4% em 2010 e 90,2% em 2017, sendo a menor

participação do estado do Amazonas em ambos os anos e a maior participação foi de Rondônia (98,0%) em 2010 e Roraima (99,0%) em 2017.

Em relação as despesas provenientes dos recursos do limite mínimo constitucional (25% da RLI), os dados da tabela 49 indicam que a maior parte dos governos estaduais da Região Norte participaram com índices superiores a 100% do total da despesa da educação. Apenas o estado do Amazonas apresentou participação a em torno de 23%. Em 2017, a participação do estado do Pará e do Amazonas foram em torno de 97,8% e 82,1%, respectivamente. Ainda, em termos de participação, os dados revelam que os recursos do limite constitucional (Art.212 da CF/88) tiveram considerável peso nas despesas dos governos estaduais da Região Norte. Isso significa que tais governos estão realizando um esforço para além de sua capacidade financeira, visto que, o atendimento à educação básica com condições de qualidade ainda é desafiador ao poder público diante das peculiaridades da Região Norte.

Apesar da tentativa do governo federal defrontar os desafios em relação ao atendimento à educação básica, imputados nos arranjos direcionados ao financiamento da educação básica, como a alteração do art. 211 da CF/88 pela EC nº14/1996, acredita-se que não foi suficiente, visto que, apenas revela um Estado que ao mesmo tempo delibera apoio técnico e financeiro às esferas administrativas para garantir escolaridade obrigatória, modifica as suas finalidades de modo conveniente, recolocando-se em função prioritariamente do seu papel redistributivo e supletivo (OLIVEIRA *et al*., 2017).

À vista disso, os dados da tabela 52 revelam que as despesas com os programas do FNDE nos estados da Região Norte decorrem da atuação do governo federal à Educação Básica, que se concretiza por meio da proposição de políticas, programas[54], ações e estratégias orientadas para assegurar o cumprimento dos dispositivos legais relativos às etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e as modalidades de ensino.

Tais programas são vinculados ao FNDE e visam a transferência automática de recursos financeiros para custear as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, que no âmbito da Região Norte é possível verificar que em 2010, os valores foram em média de R$ 36,4 milhões. Em 2017, o montante de recursos foi de aproximadamente R$ 130 milhões destinados aos governos estaduais da Região. O estado do Amapá recebeu uma quantia de recursos inferior aos outros estados da Região Norte. O maior valor concentrou-se no Amazonas em torno de R$ 33 milhões. Percebe-se, assim, o quanto foi irrisório os valores despendidos pelos governos estaduais da Região Norte, a partir da receita oriundas do repasse

[54] PNATE; PNAE; PDDE, PNLD, PNBE, entre outros.

do FNDE via programas, configurando um cenário de baixa participação da União em relação à assistência financeira aos estados da referida Região no que se refere ao atendimento a educação básica, o que confirma, de certo modo, o contexto nacional de retrair a responsabilidade da União para com esse nível de ensino, além disso, revela a sua limitação enquanto esfera governamental eminentemente normatizadora, colocando em suspensão a efetiva condição do regime de cooperação técnica e financeira entre os três as instancias federativas, preconizada pela CF/88 (PINTO, 2000).

Desse modo, vale ressaltar que esses programas se tornam instrumentos de coordenação da União com o intuito de ampliar sua ação à educação básica, pois segundo Cruz (2009), o governo federal, por meio do FNDE, assiste financeiramente aos estados e aos municípios com repasse de recursos de forma direta, automática e voluntária, ou seja, transfere recursos mediante as ações de caráter automático, que corre pelo repasse garantido por lei federal e definição do modelo do programa com critérios nítidos de redistribuição dos recursos financeiros, como as cotas estaduais e municipais do Salário-Educação e da complementação da União ao Fundeb, assim como, a forma direta, em que o FNDE assume a aquisição e distribuição dos produtos entre os estados e municípios, por meio dos programas: PDDE, PNAE, PNATE, que dispensa termo de convênio para sua execução. Há ainda as ações voluntárias, que se caracterizam por transferências permeada por alto grau de discricionariedade com necessidade de assinatura de convênios para o financiamento e execução dos projetos e programas educacionais, que ao serem implantados, as esferas governamentais (estaduais e municipais) se tornam responsáveis diretos pela oferta do serviço à população, inclusive como o compromisso de arcar com os custos, por exemplo, o Proinfância[55], que é um programa de indução da política de fomento à ampliação do atendimento da educação infantil.

Fernandes (2018) alerta que o governo federal vem gradativamente esvaziando os recursos empenhados para a execução dos programas, como o Proinfância, que num determinado momento incentivou principalmente os municípios em ampliarem o atendimento, em outro ocorre o abandono aos governos municipais, a partir da descontinuidade deste programa por parte do governo federal, fazendo com que apenas os municípios assumissem a sua execução. Estes considerados os de menor capacidade orçamentária dentre os entes

[55] Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil (FNDE, 2020).

federados, ou seja, o governo federal cria o incentivo para que os governos municipais assumam suas responsabilidades em relação a oferta da educação infantil.

A tabela 52 também apresenta dados sobre a complementação da União ao Fundeb, que ocorre sempre que no âmbito de cada Estado, o valor por aluno for inferior ao mínimo fixado anualmente. Essa ação assegura a participação da União na destinação de recursos à educação básica num percentual de 10% dos recursos totais do fundo. Assim, percebe-se que o aporte de recursos da União aos fundos estaduais do Amazonas e do Pará, a título de complementação, totalizou um montante de R$ 656 milhões, em 2010 e de R$ 1,6 bilhões em 2017. Como mencionado em outros momentos deste estudo, o Fundeb se configura como um importante compromisso da União com a educação básica, uma vez que aumente em dez vezes o volume anual dos recursos federais, possibilitando o financiamento das etapas desse nível de ensino, além de, possibilitar o exercício redistributivo e supletivo, de maneira a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino.

Apesar disso, os resultados confirmam que a União, enquanto ente federado, manteve o caráter supletivo a partir do mecanismo de complementação de apenas 10% do montante total do FUNDEB, conseguindo na Região Norte complementar os recursos de apenas dois estados (Amazonas e Pará). Desse modo, nota-se que apesar do Fundeb ter um impacto significativo na redução das disparidades regionais por causa da ampliação do complemento financeiro, a União se esquiva de colaborar um pouco mais com os demais entes na perspectiva de um padrão de qualidade, principalmente diante da capacidade de financiamento desigual dos governos estaduais da Região Norte, com isso tem um avanço muito aquém de garantir o padrão de qualidade.

Ressalta-se ainda, a partir das informações contidas na tabela 51, a restrita participação do governo federal em relação à educação básica, principalmente quando se observa o ínfimo valor fixado anualmente em relação ao gasto-aluno e consequentemente o valor da complementação que, ao invés de constituir-se como uma possibilidade de complemento dos recursos destinados à educação aos estados e municípios, tem se efetivado como um obstáculo, ou apenas como mais um dispositivo de austeridade orçamentária da União. O cenário de baixa participação financeira da União na educação básica nos governos estaduais e municipais da Região Norte corrobora com um panorama nacional de desresponsabilização da União para com esse nível de ensino e sua limitação enquanto instância altamente normatizadora, o que bloqueia a efetiva condição do regime de cooperação técnica e financeira entre os entes federados, preconizada pela CF de 1988 e pela LDB nº 9.394/96 (MONLEVADE, 2007; PINTO, 2000).

Diante disso, acredita-se que falta muito para avançar nesse aspecto, pois o movimento de coordenação do governo federal foi insuficiente, deixando brechas para que não ocorra a garantia a equalização das oportunidades educacionais. Essa situação compromete o esforço fiscal e consequentemente a capacidade financeira e de atendimento dos demais entes, inviabilizando soluções que levem em consideração as peculiaridades locais[56], pois, a relação entre os entes e a União no pacto federativo se constitui como fundamental no contingente de responsabilidades que cada esfera governamental assume, corroborando com Arretche (2012) esse sistema de repartição de receitas e competências limita a capacidade de coordenação de políticas pelo governo federal, gerando competição intergovernamental e abrindo espaço para a manutenção de desigualdades e para o desenvolvimento não equitativo das políticas sociais no território brasileiro Tais aspectos tensionam o federalismo e trazem à tona seus elementos aparentemente contraditórios: autonomia e unidade; uniformidade e diversidade.

No que se refere ao gasto aluno a partir dos recursos do FNDE, os dados informam que os valores são bastante tímidos nos governos estaduais da Região Norte, variando entre em 2010 e em 2017. Esse fato gera rebatimentos na realidade educacional destes estados, o que requer mais participação do ente que mais arrecada recursos e investe menos em educação básica, pois como salienta Monlevade (2014, p. 70), “existe um componente político explosivo [..], dentro do regime de cooperação dos entes federados no financiamento da educação: quem mais arrecada, a União, tem sido quem menos aplica em MDE”.

Ao considerar que as despesas totais com a função educação, incluindo as despesas liquidadas com a manutenção e desenvolvimento da educação, receitas adicionais, transferências do FNDE e a receita de impostos referente ao percentual mínimo constitucional estão relacionadas diretamente a capacidade de arrecadação tributária de cada governo municipal, se forem insuficientes, necessitam de apoio dos governos federal e/ou estadual, que vem configurado por meio dos programas vinculados ao FNDE, a complementação da União quando os municípios não alcançam o valor mínimo por aluno com a redistribuição do Fundeb e ainda com a receita adicional de recursos aos municípios. Assim, na sequência, a tabela 53 apresenta a média das referidas despesas, pois, acredita-se que a partir delas é possível evidenciar o tamanho da suplência da União aos municípios da Região Norte nos anos de 2010 e 2017, organizados por faixa populacional.

[56] http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10226/1/PapelUniaoPolitEducBasicaCap03.pdf

Tabela 53: Médias de indicadores de suplência da União aos municípios da Região Norte, por faixa populacional – 2010; 2017. (R$)

Faixa populacional (mil habitantes)	2010							%				
	Desp. Func. Ed (a)	Despesa c/ MDE (b)	Desp. Min. Const. (c)	Desp. Rec. Adic. (d)	Prog. FNDE (e)	Compl. União (f)	Gasto Aluno Desp. Rec. Adicional.	b/a	c/a	d/a	e/a	f/a
0 |- 10	4.465.337	3.886.649	2.728.426	578.688	47.636	1.073.335	889	87,0	61,1	13,0	1,1	24,0
10 |- 20	11.482.505	9.749.073	4.920.835	1.733.433	119.994	1.904.562	681	84,9	42,9	15,1	1,0	16,6
20|- 50	22.656.168	20.576.600	8.224.703	2.079.568	226.873	4.707.208	362	90,8	36,3	9,2	1,0	20,8
50|- 100	48.881.572	45.550.508	17.931.437	3.331.064	868.395	11.271.931	238	93,2	36,7	6,8	1,8	23,1
100|- 200	74.076.574	65.574.223	36.386.291	8.502.350	3.965.131	16.452.878	524	88,5	49,1	11,5	5,4	22,2
acima de 200	261.709.892	248.191.135	199.536.851	13.518.757	444.849	44.038.787	278	94,8	76,2	5,2	0,2	16,8
	2017											
0 |- 10	5.458.936	4.956.446	3.031.581	537.344	218.244	2.508.416	683	90,8	55,5	9,8	4,0	46,0
10 |- 20	13.417.033	12.575.333	5.764.108	971.513	435.700	4.233.532	422	93,7	43,0	7,2	3,2	31,6
20|- 50	29.798.982	28.430.418	9.684.643	2.274.088	1.145.332	10.098.358	401	95,4	32,5	7,6	3,8	33,9
50|- 100	66.658.287	63.527.565	21.344.471	3.537.398	2.473.515	23.274.986	260	95,3	32,0	5,3	3,7	34,9
100|- 200	114.688.035	102.582.238	44.473.336	12.163.019	4.063.547	37.841.138	423	89,4	38,8	10,6	3,5	33,0
acima de 200	368.997.600	345.885.077	231.661.099	16.191.995	7.931.964	128.970.895	274	93,7	62,8	4,4	2,1	35,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE

No que se refere aos dispêndios com a Função Educação, os dados da tabela 52 informam que a maior média se situa no grupo de municípios acima de 200 mil habitantes e o menor naqueles com até 10 mil habitantes, em ambos os anos do estudo. Essa observação tem implicações a partir de tais fatores: a vinculação de receitas à educação básica está relacionada ao montante de impostos arrecadados e; por consequência, a capacidade de financiamento dos municípios delimita o percentual a ser despendido com a função educação, pois essa situação impacta consideravelmente no orçamento municipal (cf. tabela 25 do Cap. III).

Os dados indicam que as despesas com MDE se comportam de maneira semelhante ao total de despesas com a função educação no que se refere as faixas populacionais, isto é, a menor média se concentra nos municípios menores, de até 10 mil habitantes e a maior nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Esses resultados reforçam a lógica defendida por Pinto (2007) ao argumentar que além dos problemas decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a predominância de municípios de pequeno porte demográfico também causa problemas, principalmente, em relação a receita tributária própria que é muito pequena, devido à baixa arrecadação dos tributos municipais mais importantes (IPTU e ISS), por conta de sua própria natureza, que só apresentam valores expressivos em prefeituras de maior porte demográfico e elevado grau de urbanização.

Comparativamente, as despesas com MDE alcançam uma média de 87,3% entre as faixas populacionais em 2010 e de 93,7% em 2017. A análise da participação dos grupos de municípios, organizados nas faixas populacionais em relação as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação revelou aproximação entre elas. Na realidade, os municípios que possuem maior arrecadação de impostos demonstram maior participação em termos de despesas com MDE. Em contrapartida, os municípios com população entre 10 e 20 mil

habitantes apresentam baixa participação em relação aos dispêndios em MDE em 2010. No ano de 2017, isso se comporta de maneira diferente, pois a maior participação de despesa de MDE em relação ao total foi dos grupos de prefeituras de 100 a 200 mil habitantes e a menor de até 10 mil habitantes.

Os dados da tabela 53 revelam a contradição entre a ampliação de acesso à escola e oferta de vagas pelas redes municipais de ensino, que não tem isso acompanhada de condições de qualidade. Assim, há uma nítida lacuna ente a quantidade e qualidade da educação básica, como se isso fosse realmente aceitável, pois no âmbito de um Estado capitalista o que se contabiliza é "apenas a quantidade (se há carência de escola, *se há vagas suficientes)* e, quando a "quase totalidade" da população *em idade escolar* estiver sendo atendida pela escola, estará plenamente satisfeita a sua intencionalidade, que seria garantir o acesso" (CARMO, 2016, *grifos no original*)

Em relação aos valores despendidos com manutenção e desenvolvimento do ensino decorrentes da receita resultante de impostos, constata-se que o conjunto de municípios com população de até 10 mil habitantes gastou menos MDE e o grupo com mais de 200 mil gastou mais em ambos os anos de estudos. Quando comparado a participação sobre o total de despesas em educação, os municípios em geral, despenderam em média 49,2% e 43,6%, em 2010 e 2017, respectivamente. De modo detalhado, a maior participação corresponde a faixa populacional com mais de 200 mil habitantes em ambos os anos de estudo. A menor participação, refere-se ao grupo de municípios entre 20 e 50 mil habitantes em 2010. No ano de 2017, a menor foi do grupo de 50 a 100 mil habitantes. Esses resultados revelam a capacidade das municipalidades no atendimento às despesas com educação, que variam de acordo com a receita de impostos arrecadada.

Outro indicador de suplência da União são as transferências legais que formam um adicional de recursos que serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. A receita adicional é composta das contribuições do Salário-Educação e das transferências do FNDE. Desse modo, constata-se que os valores médios são pouco representativos em relação ao total de despesas com educação nos grupos de municípios nortistas, nos anos de 2010 e 2017. Da mesma forma, a média do gasto por aluno a partir desse adicional de recursos são muito reduzidos em todas as faixas populacionais, a maior média de gasto corresponde aos municípios com menos de 10 mil habitantes e a menor entre os municípios com 50 a 100 mil habitantes tanto em 2010 quanto em 2017.

Além das despesas provenientes dos recursos vinculados as ações típicas com MDE e percentual mínimo constitucional, assim como os adicionais de recursos existem aqueles

advindos de programas federais por via do FNDE que financiam ações da educação. Dentre eles, os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que são transferência de recursos financeiros cujo objetivo é ofertar alimentação escolar para os alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público, o PDDE, o PNATE, entre outros, que representam a suplência da União aos governos municipais. Em 2010, os dados da tabela 50 indicam que a participação destes recursos no total de despesas da educação representou em média 1,7% e 2017 foi de 3,5%, sendo que neste último ano, os valores suplementares da União por meio dos programas, em termos médios, são maiores no grupo de municípios com menos de 10 mil habitantes e menores no grupo com mais de 200 mil habitantes. Estes resultados revelam a intensidade em termos percentuais da suplência da União por meio dos programas que consistem em transferências legais de recursos do governo federal aos municípios da Região Norte com o intuito de dar suporte ao ensino na perspectiva de melhorar o acesso e permanência dos estudantes na escola. Todavia, observa-se que tais transferências são quase irrisórias diante da demanda educacional existente no âmbito dos governos municipais na Região e os recursos insuficientes dos municípios, que limita o atendimento com condições de qualidade.

A título de exemplo, em 2012, o governo federal criou o programa Brasil Carinhoso para auxiliar os municípios no atendimento à educação infantil, cujo objetivo é ampliar a oferta dessa etapa da educação básica para a população de baixa renda e melhorar a qualidade do atendimento a partir do repasse de recursos federais para os municípios. Isto é, transferências automáticas de recursos suplementares que devem ser gastos com despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil, como por exemplo, pagamento de pessoal, conservação e manutenção de prédios e material de consumo, a fim de garantir o acesso e a permanência da criança de 0 a 4 anos na educação infantil (BRASIL, 2012). Entretanto, quando se revisita os dados da tabela 27- Cap. 3, comprova-se que apesar de estratégias como essa, ainda há muito para alcançar os objetivos de universalização dessa etapa da educação básica.

Ao observar os valores médios da complementação da União aos governos municipais via Fundeb, percebe-se que os municípios com até 10 mil habitantes apresentam o maior percentual em relação ao total das despesas, de 24% e 46%, em ambos os anos do estudo. O menor percentual corresponde aos municípios com 20 a 50 mil habitantes tanto em 2010 (20,8%) quanto em 2017 (33,9%). Diante das disparidades econômicas e sociais dos municípios da Região Norte, a complementação do governo federal representa um indicador

que pode viabilizar maior equidade fiscal entre eles, uma vez que apenas a distribuição dos recursos não consegue dar conta das demandas educacionais, deixando-os numa situação muito aquém de alcançar o mínimo nacional, ocasionando diversos tipos de rebatimentos na oferta e condições das redes de ensino municipal. Considera-se, assim, que os municípios dão conta minimamente de suas responsabilidades e por isso, acredita-se que a União pode contribuir com adicionais de recursos mais significativos às prefeituras da Região Norte.

Ademais, a política de fundos, assentada nas propostas de descentralização via reforma educacional, se iguala à hipótese de Mészáros (2008, p. 62), quando declara que a estratégia reformista do capitalismo, apoia-se "[...] na tentativa de postular uma mudança gradual na sociedade através da qual se removem *defeitos específicos*, de forma a minar a base sobre a qual as reinvindicações de um *sistema alternativo* possam ser articuladas". Todavia, as reformas na prática são estruturalmente limitadas e não geram alterações na base do problema, que são as desigualdades sociais, territoriais, de capacidades financeiras.

Como complementa Havey (2016, p.159), "a desigualdade deriva do simples fato de que o capital é social e historicamente construído como um domínio de classe sobre o trabalho". Assim, para que o sistema do capital se reproduza, a distribuição de recursos financeiros tem de ser desigual, ou seja, igualdade distributiva e capital são contrárias. Isto cede a "base racional de direita a políticas públicas (regime tributário, em particular) que favorecem o capital em detrimento ao trabalho" (idem).

Desse modo, não tem como desconsiderar que o sistema do capital é represado na sua base estrutural, na qual a sociedade é induzida a acreditar que as políticas sociais, inclusive as educacionais, são propagadas como vias que podem transformar suas realidades, com efeito, conseguem, desde que sejam oferecidos os meios e as condições necessárias para serem efetivadas, dentre estes, os recursos financeiros suficientes, senão, a reforma dentro do contexto da estrutura do capital excludente é perverso e impossível (MÉSZÁROS, 2008)

Assim, na perspectiva do direito à educação, o Estado não se pode furtar ou condicionar à oferta do ensino, mas deve ampliar a participação da União no exercício mais eficaz de sua função redistributiva e supletiva aos municípios mais limitados financeiramente, minimizando as notáveis diferenças socioeconômicas, e consequentemente, garantir as condições de igualdade e qualidade educacional, pois para Farenzena (2011) ao realizar a função redistributiva, desenvolve-se ações públicas amparadas no princípio da equidade, ou seja, a atribui um volume maior de recursos às redes de ensino e às escolas em situação relativamente vulnerável. Ao exercer a função suplementar, oferece-se a possibilidade de

equalizar as desigualdades sociais e econômicas, bem como, a possibilidade de igualdade no acesso à educação de qualidade a toda a população.

No entanto, o Estado pretendeu transformar as desigualdades educacionais utilizando os mesmos recursos, garantidos para a educação desde a CF/1988, pautado em uma distribuição equitativa. Ainda nessa direção, constata-se que os municípios vêm acumulando cada vez mais responsabilidades pela garantia do direito à educação, pois são os responsáveis pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, este último partilhado como os governos estaduais. Assim, os municípios ficam com o menor percentual de todos os tributos arrecadados para investir na educação básica, enquanto a União fica com a maior parte.

Em oposição a esses processos desiguais e contraditórios nas políticas educacionais pensadas pelo governo federal, os municípios, a partir dos recursos que dispõem, buscam potencializar de todas as formas a oferta do ensino sob sua responsabilidade. À vista disso, defende-se o CAQi como referência para a política de financiamento da educação básica, pois, considera-se que os municípios teriam os recursos financeiros necessários para prover suas demandas com condições de oferta e padrão de qualidade. Para tal, requer da União maior participação no financiamento da educação em âmbito local, suplementando os recursos para que todos consigam atingir um valor que atenda as especificidades e particularidades dos municípios da Região Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi realizado com propósito de analisar a capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais da Região Norte ao atendimento da educação básica, com vistas estimar os acréscimos financeiros de custo-aluno-qualidade-inicial (CAQi), como referência de padrão de qualidade que possibilita incorporar os custos decorrentes das peculiaridades e reduzir as desigualdades educacionais no âmbito da Região Norte e ainda verificar a função supletiva da União com intuito de revelar a sua participação ao atendimento da educação básica.

Ao retomar às questões norteadoras do estudo, pontualmente, sintetiza-se os resultados da investigação a seguir.

- ✓ Na Região Norte, as médias das matrículas da Educação Básica, como indicador de atendimento, indicam crescimento da rede municipal assumindo tal responsabilidade, inclusive na expansão da oferta da educação infantil. Apesar disso, ainda registra acentuado *défici*t de oferta de creche, pois, a taxa de escolarização é escandalosamente baixa, em torno de 30,3% no grupo de idade de 2 e 3 anos, acentuado no grupo de 0 a 1 ano com 2,1%, em 2017 (PNAD/IBGE, 2018).
- ✓ No que se refere à oferta da Educação Básica ocorrem duas situações: Nos estados do Pará e do Amazonas está em maior quantitativo sob responsabilidade da rede municipal. Nos demais estados, a oferta sob responsabilidade da rede estadual é superior em ambos os anos do estudo, com exceção ao estado do Tocantins, pois, em 2010, a rede estadual é responsável pela oferta, enquanto em 2017, essa situação se inverte, passando a rede municipal a ofertar a Educação Básica.
- ✓ Em termos do atendimento da Educação Básica, as tendências nacionais de municipalização da educação infantil e de oferta estadualizada do ensino médio são evidenciadas em todos os estados da Região Norte. Quanto ao ensino fundamental, por ser compartilhado entre estados e municípios, os resultados revelaram que os estados do Pará, Amazonas e Tocantins apresentam atendimento das matrículas significativo pela rede municipal de ensino, enquanto, os estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima registram maior atendimento às matrículas pela rede estadual de ensino.
- ✓ Quando se observa o atendimento da educação básica no conjunto de municípios organizados por faixa populacional, comprova-se que mais da metade está sob responsabilidade da rede municipal, a exceção é o Grupo 6 (acima de 200 mil hab.) que apresenta maior atendimento pela rede estadual. Essa constatação provavelmente

decorre do fato desse Grupo agregar as capitais dos estados da Região Norte e estas têm suas matrículas em execução pela rede estadual. Dentre as capitais, apenas Palmas, capital do estado do Tocantins, apresenta o atendimento da Educação Básica em maior percentual sob atuação da rede municipal em ambos os anos do estudo (c.f. Apêndice C).

- ✓ Ao se tratar da relação entre a capacidade de financiamento (receita de impostos) e o atendimento da Educação Básica, os dados empíricos evidenciam que os governos estaduais estão em melhor situação que os governos municipais para atender suas redes de ensino, respectivamente, revelado, principalmente no percentual de matrículas superior ao de participação na receita de impostos, cuja diferença vem sendo ampliada com a municipalização das etapas da educação infantil e do ensino fundamental.
- ✓ O valor do gasto em educação básica dos governos estaduais é maior do aquele do conjunto de municípios, porém, pela proporção de matrícula que os estados têm a menos, os valores anuais por aluno da rede estadual são maiores do que os disponíveis para os alunos das redes municipais, mesmo quando não considerada a redistribuição do Fundeb.
- ✓ Os resultados revelam diferenças na capacidade de financiamento e diversidade na oferta educacional da educação básica em cada localidade que geram gastos por aluno diferenciados, reforçando as desigualdades de atendimento educacional na Região Norte. Dessa forma, garantir adicionais de recursos para o atendimento da educação de qualidade respeitando as diversidades locais é fundamental para reduzir as desigualdades nos gastos por aluno e nas condições da oferta.
- ✓ A problemática se acentua diante da situação financeira dos municípios frente ao cumprimento de suas responsabilidades educacionais, pois ao longo da pesquisa, verificou-se que os governos municipais são os que empreendem os maiores esforços ao atendimento da educação, principalmente, ao adotar como referência o percentual (25%) mínimo vinculado à MDE, que expressam acréscimos acima do limite mínimo constitucional (Art. 212 da CF/88). Além da contribuição dos municípios nem sempre corresponder a sua capacidade de financiamento, pois no âmbito dos recursos constitucionais realizam esforço educacional mais expressivo do que os governos estaduais, apesar das limitações que os marcam no pacto federativo brasileiro.
- ✓ Os resultados também apontam que a redistribuição de recursos com o Fundeb, apesar das contradições entre o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade e a lógica

de distribuição de recursos baseada em per capita construída sobre os recursos disponíveis, tem efeitos positivos para os governos municipais, principalmente no que se refere aos recursos que retornam aos municípios. Em termos de gasto por aluno Fundeb, os dados confirmam que ocorreu uma aproximação entre eles. A despeito da redução das desigualdades de gasto por aluno com o Fundeb, ainda não são suficientes para garantir condições de qualidade ao ensino, visto que, os repasses da complementação da União ao Fundeb ainda são limitados aos estados com valor por aluno inferir ao publicado nacionalmente, endossando a restrita participação da União em colaborar mais com estados e municípios na perspectiva de alcançar o padrão de qualidade do ensino, inclusive diante da capacidade de financiamento díspar dos governos estaduais e municipais da Região Norte.

- ✓ Apesar das possibilidades ocasionadas pela redistribuição de recursos pelo Fundeb de maior equiparação na capacidade de financiamento dos governos estaduais e municipais, ainda há *déficit* na oferta da educação infantil, em particular em creches, que em média representa 86,7% na Região Norte. Por isso, salienta-se a necessidade de não esgotar no Fundeb a participação federativa no financiamento da educação básica.
- ✓ A implementação do padrão mínimo de qualidade, configurado no CAQi, permite os acréscimos necessários ao financiamento da educação básica, contribuindo para a redução das disparidades nas condições da oferta educacional nos estados e municípios, visto que serve de parâmetro para o financiamento da educação, por definir insumos e estimar custos substanciais que materializem o padrão de qualidade.
- ✓ Desse modo, utiliza-se a metodologia do SimCAQ como sendo o adicional de recursos necessários, principalmente, por calcular as demandas e projetar o quantitativo do sistema educacional "ideal" com base no Parâmetro de Qualidade Referência – demanda PQR[57], que pode ser o "plus" de recursos financeiros, visto que simula os valores necessários a partir dos parâmetros de qualidade e remete a ampliação das fontes de recursos. Pode ser a possibilidade de garantia de financiamento da educação na perspectiva de considerar as particularidades da Região Norte.
- ✓ A demanda-PQR calculada pela metodologia do SimCAQ contribui para que os municípios - como unidade de análise básica do simulador - efetuem maiores investimentos no ensino público – considerando a estrutura das redes públicas: federal,

[57] Demanda PQR: ((‘projetado’ / ‘atual’) – 1) x 100 na simulação do impacto do padrão de qualidade de referência nos quantitativos da oferta de ensino e capacidade financeira dos municípios.

estadual e municipal instalada em cada município -, cujos valores percentuais variam entre 10% e 105% e a média de aplicação de recursos (65%) é comprovadamente superior à vinculação constitucional. Assim, esta metodologia calcula os resultados da adoção do CAQ como valor de referência pelos municípios e ainda a necessidade de ações supletivas da União no que se refere a complementação de recursos necessários para financiar a educação básica com padrão e condições de qualidade, além de atender às peculiaridades da Região Norte.

- ✓ A partir dos resultados da pesquisa, conclui-se a participação coadjuvante da União na suplência aos estados e municípios em termos do financiamento da educação básica é limitada pelas próprias regras que definem a redistribuição de recursos, bem como pelos critérios de distribuição de recursos e os valores envolvidos em caráter de assistência técnica e financeira. Desse modo, os governos estaduais e municipais demandam uma participação mais efetiva da União, pois certamente, ofertar educação com padrão mínimo de qualidade requer adicionais de recursos superiores àqueles que são redistribuídos pelo mecanismo do Fundeb em cada estado.
- ✓ Desse modo, este estudo contribuiu para esclarecer que a capacidade de financiamento dos estados e municípios ao atendimento da educação está relacionado aos recursos disponíveis e a partir da metodologia do SimCAQ foi possível simular os recursos necessários que os governos estaduais e municipais devem empenhar para que possam materializar padrão de qualidade de ensino como referência nacional, porém, apesar da possibilidade de atender as particularidades locais, acredita-se que é necessário propor outros mecanismos e valores que levem em consideração às especificidades de territórios como as evidenciadas na Região Norte, mesmo que neste estudo não tenha sido possível calcular os valores concretos.
- ✓ Em matéria de política pública educacional, conclui-se que apenas a metodologia de cálculo do SimCAQ, elaborada em caráter nacional, não é capaz de atender as diversidades e particularidades em âmbito local. Por esse ângulo, defende-se que um adicional de recursos, em termos percentuais, se torna mais eficaz para atender as especificidades de governos estaduais e municipais com características diferenciadas. Como ilustração, em municípios com maior número de escolas e matrículas, o percentual vai resultar e/ou depender tamanho dos municípios, termos de receita tributária. No que se refere às políticas locais serão adotadas como aspectos: a área territorial, localidade, índice de desenvolvimento humano, com isso, a variação do percentual terá relação com o número de escolas, turmas, características específicas,

dentre outros, que permitam dimensionar tal percentual. Para efetivar esta proposta será preciso realizar muitos debates, discussões com a participação das comunidades, poder público, pesquisadores e tantos outros sujeitos, pois assim, é possível encontrar caminhos para essa política pública.

Por fim, todas as descobertas realizadas no decorrer desta pesquisa e apresentadas até o momento, tão somente reafirmam a importância dos recursos necessários para o atendimento das peculiaridades da Região Norte, ou seja, aportes maiores de recursos para o financiamento da educação com padrão de qualidade e condições de atender as particularidades locais. Esse argumento sustenta-se na Tese que advoga em favor de políticas públicas pautadas nas peculiaridades territoriais como medida efetiva no combate às desigualdades sociais/educacionais.

À vista dessas considerações, abre-se um enorme campo de pesquisas na área de financiamento da educação básica na Região Norte. Para isso, sugere-se a realização de pesquisas sobre as necessidades dos municípios e ainda comparar as diversas situações e possibilidades que este estudo aponta no que se refere as diferenças de capacidades financeiras dos governos municipais no atendimento educacional no âmbito da Região Norte.

Há, portanto, um leque de aspectos que o município regula no âmbito da educação e que demandam análises mais aprofundadas, tais como: provimento das condições de oferta nas escolas, *déficit escolar*, políticas e programas de redistribuição de recursos, esforço fiscal dos governos municipais para implementação do custo-aluno-qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combate às desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F.; COSTA, V. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando, FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). Estado, instituições e democracia: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212

ABRUCIO, Fernando; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. Lua Nova, n.40/41, São Paulo, 1997.

ACRE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Federalismo no Brasil. Reforma Tributária e Federação. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas – Primeiro Lugar. Brasília, 2008.

ALVES, Charles Alberto de Souza. A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará a partir da ótica dos gestores estaduais da educação. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

ALVES, Charles Alberto de Souza. A Política de Remuneração dos professores da rede estadual de educação básica do Pará. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

ALVES, T.; SCHNEIDER, G; SILVEIRA, A. A. D. Simulador de Custo-aluno qualidade: Detalhamento das etapas do cálculo do Custo-Aluno Qualidade (CAQ), versão 01.2020. Laboratório de Dados Educacionais, UFPR; UFG. Curitiba; Goiânia, 2020. Disponível em: simcaq.c3sl.ufpr.br

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana A. Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 391-413, mai./ago. 2019. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 10, n. 23, 2020.

AMAPÁ. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf.

AMARAL, Nelson Cardoso. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-

83, jan./jun. 2015.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: o problema maior é o de estudar. Educ. rev., Curitiba, n.39, p.279-292, abr., 2011.

ARAÚJO, Marcelo Ramos A Região Norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional. Brasília: FUNAG, 2019.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista. Brasileira Ciências Sociais, 14 (40). Jun., 1999.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: EM PERSPECTIVA, 18(2): 17-26, 2004.

BARROS, A. R. Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

BARBOSA, Maria Artemisa. Desigualdades Regionais e Sistema de Saúde no Amazonas: o caso de Manaus. Dissertação (Mestre em Ciências da Saúde Pública) - Universidade Federal do Amazonas, Amazonas, 2004.

BATISTA, Creuza Gomes; SOUZA, Diones Soares de. Perfil Econômico de Rondônia pós-instalação das Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira. XIX ENGEMA, 2017. Disponível em: http://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/451.pdf

BECKER, Bertha e STENNER, Cláudio. *Um futuro para a Amazônia*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BENTES, E. dos S.; AMIN, M. M. Influência do processo migratório no desenvolvimento sustentável da Amazônia. In: XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Ribeirão Preto, 2005. (**Anais online**). Disponível em: http://www.sober.org.br/palestra/2/496.pdf.

BORGES, Cejana Marques; VIEIRA, Moacir José Santos Edson Trajano. TOCANTINS: o crescimento e o desenvolvimento econômico regional com a criação do novo estado Gestão & Regionalidade - Vol. 29 - Nº 85 – jan.-abr./2013.

BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da. Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. Diretrizes Nacionais para a educação especial na educação básica. Secretaria Educação Especial, MEC: SEESP, 2001.

BRASIL. 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

BRASIL. MEC. Manual de Orientação do Fundeb. Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, 2008. Disponível em: https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/fundeb/fundeb_manual_de_orientacao_mec_2008a.pdf

BREMAEKER, François E. J. As despesas municipais com a função educação em 2011. Estudo Técnico nº 249. Salvador: Associação Transparência Municipal, 2013.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018

CAMPELO, C. A. G. B. Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo. 2003. 218 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CAMPOS, Edval B. As sociedades amazônicas e o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2013;

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, jul./dez., 2014, pp. 75-91.

CARMO, Eraldo Souza do. A nucleação das escolas do campo no município de Curralinho – Arquipélago do Marajó: limites, contradições e possibilidades na garantia do direito à educação. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Antônio Claudio Almeida de. Economia dos produtos florestais não-madeireiros no estado do amapá: sustentabilidade e desenvolvimento endógeno. Tese, 2010.

CASSINI, S. A. Federação e educação no Brail: atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. Vitória, ES, 2011. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5277_SIMONE%20ALVES%20CASSINI.pdf

CASTRO, Jorge Abrahão de. Situação da educação brasileira: avanços e problemas. IN: Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida. Brasília: Ipea, 2012.

CASTRO, E.; CAMPOS, I. Formação socioeconômica do estado do Pará. In: CASTRO, E.; CAMPOS, I. (Org.). Formação socioeconômica da Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2016. p. 401-482.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). Teoria e Educação no labirinto do capital. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CONTE, Nelton Carlos. A Política de Fundos (Fundef/Fundeb) e suas Disparidades no Financiamento da Educação Básica no Estado do Rio Grande do Sul. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, n. 4, 2018.

CONTI, José Maurício. Federalismo Fiscal e Fundos de Participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORREA, S. R. M.; HAGE, S. A. M. Amazônia: a urgência e necessidade da construção de políticas e práticas educacionais inter/multiculturais. Revista NERA, Ano 14, nº 18, jan./jun. de 2011.

COSSÍO, F. A. B. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1995

COSTA, Alda Cristina et. al. Vozes institucionais e os discursos de dominação: análise dos grandes projetos hidrelétricos na Amazônia. Rev. Famecos (Online). Porto Alegre, v. 24, n. 2, maio, junho, julho e agosto de 2017.

CRUZ, Bruno de Oliveira. Dinâmica recente dos PIBs per capita regionais: quanto tempo para chegar em 75% do PIB per capita nacional? Boletim regional, urbano e ambiental, IPEA, 09/jan. - jun. 2014.

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, p 79 - 94.

CRUZ, Evangelista. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.2, n.7, Fineduca, 2012.

DAVIES, Nicholas. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. Rede Financiamento, Niterói/RJ, 2012. Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/nicholas23.pdf

DAVIES, N. A legislação educacional e alguns de seus equívocos. *Folha Dirigida*, Rio de Janeiro, 13 dez. 2005.

DINIZ, Carlos José. Finanças Públicas Municipais - Análise Comparativa per capita e Indicadores. Dinâmica Socioeconômica de Municípios Selecionados: Campo Grande (MS), Feira de Santana (BA), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR), Ribeirão Preto (SP) e Uberlândia (MG). Uberlândia: CEPES/IERI/UFU, V. 6, fevereiro 2018. 31 p. Disponível em:

http://www.ie.ufu.br/CEPES

DOMINGUES, José Marcos. Direito tributário e meio ambiente. 3 ed. São Paulo: Forense, 2007.

FARENZENA, Nalu; MENDES, Alessandra de Oliveira. Capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul: uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do FUNDEF e do FUNDEB. Currículo sem Fronteiras, v.10, n.1, pp.265-286, jan./jun. 2010.

FARENZENA, Nalu. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. 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, p 95 - 110.

FARENZENA, N. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. Fineduca– revista de financiamento da educação, Porto Alegre, v. 2, n. 6, 2012.

FARENZENA, Nalu. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. Textura: Canoas, v. 19, n.40, p.139-157, maio/ago. 2017.

FARIA, Geniana Guimarães. Política de financiamento e desempenho educacional: estudo comparativo sobre a capacidade de atendimento dos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FERNANDES, Eliane. Financiamento da educação infantil no Brasil: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

FERRAZ, J. P. Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga; BOTELHO, Lissandro. O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus Estudos avançados 28 (81), 2014.

FINEDUCA. Nota Técnica - Não é hora de retroceder no Fundeb! São Paulo, 20 de julho de 2020.

FRANZESE; ABRUCIO. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula04-a-federalismo-abrucio-cibele-fls02-16.pdf.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, Fernando; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). Estado, instituições e democracia: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: Fazenda, I. (Org.). Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 1991.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). Educação e Crise do Trabalho: Perspectivas de Final de Século. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia. Brasília, DF: IPEA, 1997. 104 p. (IPEA. Textos para discussão, nº. 533).

GEMAQUE, Rosana M. O. Financiamento da Educação – O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: Feitos e Fetiches. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da

Universidade do Estado de São Paulo, 2004

GEMAQUE, Rosana M. O. Relatório de pesquisa- Financiamento da Educação: atendimento às matrículas da educação básica e capacidade de financiamento de municípios do Estado do Pará. Grupo de Estudo em Gestão e Financiamento em Educação – GEFIN, Centro de Educação, UFPA. Belém, 2007.

GEMAQUE, Rosana Mª; GUTIERRES, Dalva. Financiamento da educação básica no Brasil – desafios históricos. In: CABRITO, Belmiro (Orgs.). Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização. Lisboa: Educa, 2014.

GEMAQUE, Rosana Maria. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. SER Social, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011.

GEMAQUE, Rosana Maria. A política de fundos no financiamento da educação básica: considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. Educação e Políticas em Debate, v. 10, p. 63-83, 2021.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. PRETEXTO, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 34 – 59, jan./mar., 2012.

GUSMÃO, Joana Buarque de. Ações sistêmicas pelo direito à educação e atendimento aos povos da floresta: o caso do Acre. Disponível em: https://portalidea.org.br/uploads/joana_acre.pdf.

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

HARVEY, David. 17 contradições e o fim do capitalismo. Tradução Rogério Berttoni – 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

IBGE. Relatório Técnico Preliminar, Rio de Janeiro, agosto de 2007

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica)

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010 (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica)

JESUS, Wellington Ferreira de. Do Valor/Aluno/Ano ao Custo-Aluno-Qualidade-Inicial: o controle social na consolidação dos fundos constitucionais como política de estado. Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, n. 38, v. 21, p. 215-225, jul./dez. 2012.

LAGARES, Rosilene. ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO TOCANTINS: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

LIMA, Severino Cesário de; DINIZ, Josedilton Alves. Análise Financeira Governamental. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury. Tese: Morte e Ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia, Belém, 2005

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de et. al. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI, nova Economia. Belo Horizonte. 19 (1), 153-184, jan./abr./

2009.

LOUREIRO, Violeta. Educação e sociedade nos 60 anos. In: MENDES, Armando Dias. A Amazônia terra e civilização: uma trajetória de 60 anos. Belém: Banco da Amazônia, 2004.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACIEL, P. S.; MACHADO, W. V.; RIVAS, A. A. F. O impacto da Zona Franca de Manaus – ZFM no desenvolvimento do estado do Amazonas: a eficácia do modelo. In: XXIII Encontro Nacional de Engenheiros de Produção, Ouro Preto/MG, 21 a 23 de outubro de 2003. **Anais eletrônico**. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0802_0959.pdf>.

MARTINS, Paulo Sena. A PEC Nº15/2015 e o novo FUNDEB. Nota técnica. Outubro, 2015.

MARTINS, Paulo Sena. Fundeb, federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica como política pública. RBPAE – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MASSON, G. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais: contribuições do materialismo histórico-dialético. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). O método dialético na pesquisa em educação. Campinas: Autores Associados; Brasília: UnB, 2014. p. 201-225

MAZUR, Ivania P. Fechamento de escolas do campo: alguns apontamentos**.** V Seminário Nacional Interdisciplinar Em Experiências Educativas. Unioeste, 2015. Disponível em: <cac-php.unioeste.br/eventos/senieeseminario/anais/Eixo3/FECHAMENTO_DE_ESCOLAS_DO_CAMPO_ALGUNS_APONTAMENTOS.pdf>.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005, p. 421-461.

MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI Rogério; COSTA, Marco A. Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p.199-220.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. Tradução de Isa Tavares. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONLEVADE, João. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. Revista Fineduca, Porto Alegre, v.2, n.4, 2012.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. O Custo aluno qualidade: novo critério de financiamento. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.8, n.15, p.313-327, jul./dez/, 2014.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Recursos públicos para a educação: percentual irrevogável do PIB. Jornal de Políticas Educacionais, nº 16, jul./dez. 2014, p.66-74.

MONLEVADE, João Antônio. Para entender o FUNDEB. Ceilândia: Ideia, 2007. 144p.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de; FRIEDMANN, R. Sobre a viabilidade financeira do Fundeb. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. FUNDEB: avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: MEC/INEP, 2006

MORAES, D. P. Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Luiz Antônio P. de. “Perfil das Condições de Vida na Amazônia” Cadernos de Estudos Sociais, Recife, v. 12, n.2, jul./dez., 1996, p. 181-202. OLIVEIRA, Luiz Antônio P. de. Comentários a AJARA, César; “Os Processos Recentes de Ocupação, Expansão e a Preocupação das Fronteiras” IN: MOURA, Hélio A.de. A Pesquisa Social na Amazônia: Avanços, Lacunas e Prioridades. Recife: Massangana, 1996, p. 35-38.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme. Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa e debate**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 110-138, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zakia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PARÁ. FAPESPA. Anuário Estatístico do Pará. 2017.

PAULANI, Leda Maria; BRAGA, Márcio Bobik. A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia. São Paulo: Saraiva, 2007.

PERREIRA, Ana Cláudia da Silva. Custo-aluno-qualidade para escolas do campo da Amazônia Tocantina – Direito ao acesso e à permanência com padrão de qualidade. 2018. 252f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém- Pará, 2018.

PERES, Alexandre José de Souza *et.al*. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

PRADO, S. 2001. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Relatório de pesquisa “Descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental”. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Propuesta Educativa, vol. 2, núm. 52, pp. 24-40, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Todos pela educação ou pelo mercado? Revista Carta Capital, set/2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. Educação Social, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. Cadernos de Pesquisa - Fundação Carlos Chagas. (Impresso), v. 44, p. 624-644, 2014.

PINTO, José Marcelino Rezende; CARA, Daniel; ARAÚJO, Luiz. Nota técnica 01/2013: Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Fineduca, São Paulo, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo aluno-qualidade. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

PINTO, et. al. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 81, n. 199, p. 511-524, set./dez. 2000.

QUEIROZ, Dimas Barrêto de *et. al*. A distribuição de recursos do Fundeb enquanto política social do governo federal: um estudo nos municípios paraibanos. Contabilidade, Gestão e Governança – Brasília, v. 14, n. 2, p. 33 – 44, mai./ago., 2011.

REZENDE, Flávio da C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil 1980-1994. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.

REZENDE, Fernando. Reforma fiscal e equidade social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combate às desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

REZENDE, Fernando; PRADO, Sérgio. Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno 6, 2009. Disponível em: http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS_Transferencias_Intergovernamentais_Brasil.pdf

REZENDE, F.; CUNHA, A. Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

RODRIGUES, Cristina Guimarães; SIMÕES, Rodrigo Ferreira; AMARAL, Pedro Vasconcelos. Distribuição da rede de oferta de serviços de saúde na região norte: uma análise espacial multivariada. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007.

SANTOS, Jenijunio dos. POPULAÇÕES RIBEIRINHAS E EDUCAÇÃO E O CAMPO: análise das diretrizes educacionais do município de Belém-PA, no período de 2005-2012. BELÉM-PA, 2014. Disponível em: http://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/m14_jeni.pdf.

SILVA, Francely Priscila Costa. A reforma do Ensino Médio no governo Michel Temer (2016 – 2018) – Dissertação, 2019.

SILVA, Renilson Rodrigues da. O Polo Industrial de Manaus como modelo de desenvolvimento econômico avaliado sob o enfoque da lei de Kaldor-Verdoorn. Dissertação (Mestrado). 2006. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

SILVA, Renilson Rodrigues da; BACHA, Carlos José Caetano. Acessibilidade e aglomerações na Região Norte do Brasil sob o enfoque da Nova Geografia Econômica. Nova Economia. Belo Horizonte, 24 (1), 169-190, janeiro-abril de 2014.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. RORAIMA: problemas de desenvolvimento sustentável em uma região de fronteira, 2004. Disponível em: https://www.unisc.br/site/sidr/2004/sustentabilidade/18.pdf

SIMÕES, Celso C. S. A Transição da fecundidade no Brasil: análise de seus determinantes e as novas questões demográficas. Brasília: Fundo de População das Nações Unidas-UNFPA, 2006.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, 2005.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas institucionais. Revista Lua Nova: revista de cultura e política. São Paulo, nº 58, p. 37 – 60, 2003.

TAFFAREL, C. Z.; MUNARIM, A. Pátria educadora e fechamento de escolas do campo: o crime continua. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v. 17, n. 35, p. 41-51, 2015.

TANNO, Claudio Riyudi. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017, Câmara dos Deputados, CONOF, 2017.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 6, n. 6, 2016.

TEIXEIRA, Joaquina B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1.ed. Brasília: MDS, 2013.

TONI JUNIOR, C. N. Análise do IDH do Brasil, de suas regiões e de outros países: um enfoque comparativo. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, 2010.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Pensando a modernização do território e a urbanização difusa na Amazônia. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p. 93-106, dez. 2015.

VELOSO, J. F. A. As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do fundo de participação dos municípios (FPM). Dissertação (Mestrado em) Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

UFPR. Universidade Federal do Paraná. Laboratório de Dados Educacionais. Número de matrículas – 2010, 2017. Curitiba, 2020.

VIDAL; ALVES. Análise das contas regionais 2010-2014. Caderno Setorial Etene, 2017.

XIMENES, Salomão Barros. Direito à Qualidade na Educação Básica: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

APÊNDICE A

Apêndice A: Códigos de identificação dos dez municípios selecionados por características distintas

Municípios selecionados	Código	UF	Critério	Faixa Populacional
Lajeado	TO > RIPC - 1	Tocantins	Maior receita de impostos per capita	1
Bragança	PA < RIPC - 5	Pará	Menor receita de impostos per capita	5
Santarém	PA > MEC - 6	Pará	Maior matrículas Ed. Campo	6
Cujubim	RO > IM - 3	Rondônia	Maior Índice de municipalização	3
Porto Alegre do Tocantins	TO < IM - 1	Tocantins	Menor Índice de municipalização	1
Canaã dos Carajás	PA > PPC - 3	Pará	Maior PIB *per capita*	3
Santa Isabel do Rio Negro	AM < PPC - 3	Amazonas	Menor PIB *per capita*	3
Serra do Navio	AP > IDHM - 1	Amapá	Maior IDHM	1
Uiramutã	RR < IDHM - 2	Roraima	Menor IDHM	2
Cruzeiro do Sul	AC - Fx.Pop - 4	Acre	Faixa populacional	4

Fonte: Elaborada pela autora

APÊNDICE B

Apêndice B: Quadro de municípios que perdem recursos do Fundeb com as transferências (RL)

Unidades Federativas	2010	
	Municipios	% RL
AC	Rio Branco	-12,6
AM	Presidente Figueiredo	-13,8
PA	Belém	-44,9
	Canaã dos Carajás	-3,8
	Parauapebas	-19,1
	Santa Cruz do Arari	-4,7
RO	Cabixi	-38,6
	Castanheiras	-11,2
	Chupinguaia	-11,9
	Colorado do Oeste	-18,2
	Corumbiara	-26,3
	Primavera de Rondônia	-13,7
	Rio Crespo	-10,4
	Santa Luzia D'Oeste	-22,3
TO	Abreulândia	-7,1
	Aurora do Tocantins	-62,6
	Chapada da Natividade	-19,3
	Combinado	-51,5
	Crixás do Tocantins	-36,9
	Dueré	-6,1
	Fortaleza do Tabocão	-5,2
	Goianorte	-5,9
	Ipueiras	-20,5
	Itaporã do Tocantins	-14,6
	Juarina	-49,8
	Lajeado	-52,2
	Lavandeira	-76,0
	Luzinópolis	-15,0
	Mateiros	-37,0
	Miracema do Tocantins	-17,1
	Nazaré	-9,6
	Nova Rosalândia	-13,0
	Novo Alegre	-64,0
	Novo Jardim	-32,7
	Oliveira de Fátima	-29,5
	Peixe	-7,2
	Presidente Kennedy	-3,4
	Rio da Conceição	-45,5
	Rio dos Bois	-34,9
	Sandolândia	-26,1
	Santa Tereza do Tocantins	-5,9
	Santa Terezinha do Tocantins	-6,9
	São Félix do Tocantins	-75,1
	Sucupira	-26,3
	Taipas do Tocantins	-63,4
	Tocantínia	-6,2
	Tupirama	-67,4
	Tupiratins	-7,4

Unidades Federativas	2017	
	Municipios	% RL
PA	Água Azul do Norte	-10,9
	Belém	-33,3
RO	Cabixi	-16,1
	Colorado do Oeste	-24,0
	Corumbiara	-24,7
	Parecis	-1,1
	Pimenteiras do Oeste	-195,3
	Primavera de Rondônia	-9,4
	Rio Crespo	-25,3
TO	Abreulândia	-9,1
	Aurora do Tocantins	-4,6
	Brasilândia do Tocantins	-9,9
	Cachoeirinha	-19,3
	Carmolândia	-31,4
	Chapada da Natividade	-12,2
	Crixás do Tocantins	-12,9
	Ipueiras	-21,8
	Itaporã do Tocantins	-28,0
	Juarina	-8,0
	Lajeado	-34,7
	Lavandeira	-49,2
	Mateiros	-22,3
	Novo Alegre	-72,0
	Presidente Kennedy	-19,8
	Rio da Conceição	-18,0
	Rio dos Bois	-24,6
	Sandolândia	-4,7
	São Félix do Tocantins	-69,2
	Sucupira	-22,8
	Taipas do Tocantins	-10,1
	Tupirama	-27,8
	Tupiratins	-16,0

Fonte: RREO/SIOPE/FNDE

APÊNDICE C

Apêndice C: Capitais dos estados da Região Norte – municipalizaram ou não municipalizaram, 2010; 2017.

Capitais	2010				2017				2010			2017		
	Total (a)	Est. (b)	Munc. (c)	Priv. (d)	Total (e)	Est. (f)	Munc. (g)	Priv. (h)	(%) a/b	(%) a/c	(%) a/d	(%) e/f	(%) e/g	(%) e/h
Rio Branco	107.910	77.672	18.698	10.730	108.731	73.361	24.739	10.631	72,0	17,3	9,9	67,5	22,8	9,8
Macapa	128.321	85.201	28.757	14.363	123.605	71.415	34.445	17.745	66,4	22,4	11,2	57,8	27,9	14,4
Manaus	563.995	258.331	225.072	80.592	549.235	231.194	235.761	82.280	45,8	39,9	14,3	42,1	42,9	15,0
Belém	360.108	216.951	71.611	71.546	312.606	155.495	65.563	91.548	60,2	19,9	19,9	49,7	21,0	29,3
Porto Velho	132.894	73.826	41.590	17.478	130.554	66.408	46.849	17.297	55,6	31,3	13,2	50,9	35,9	13,2
Boa Vista	82.032	51.559	21.846	8.627	92.409	40.379	36.043	15.987	62,9	26,6	10,5	43,7	39,0	17,3
Palmas	52.499	22.502	29.997	0	73.318	19.599	36.519	17.200	42,9	57,1	0,0	26,7	49,8	23,5

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais – UFPR.