fineduca
Revista de Financiamento da Educação

ISSN: 2236-5907

Artigos

Volume 7 - 2017 | n. 5

Mecanismos de Incentivo Seletivo na Assistência Voluntária da União e suas Implicações para a Equidade no Federalismo Brasileiro

Cacilda Rodrigues Cavalcanti

Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís/MA – Brasil

Resumo[1]

O artigo analisa o efeito dos mecanismos de incentivo seletivos adotados nas transferências da assistência voluntária da União, entre 2004 e 2014, tendo em vista os propósitos de maior equidade entre os entes federados na distribuição dos recursos. O estudo combina estatística descritiva e análise de conteúdo das resoluções do FNDE que regulamentaram a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, tomando como referência as abordagens neoinstitucionalistas no campo do federalismo. Os resultados apontam para os limites dos mecanismos utilizados diante da profunda desigualdade territorial que marca a federação brasileira.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Assistência da União. Equidade. Federalismo.

Selective Incentive Mechanisms in the Union Voluntary Assistance and their Implications for Equity in the Brazilian Federalism

Abstract

The paper analyzes the effect of selective incentive mechanisms adopted in transfers from the Union's voluntary assistance between 2004 and 2014 in view of the purposes of greater equity in the distribution of resources between federal entities. The study combines descriptive statistics and content analysis of FNDE [National Education Development Fund] resolutions that regulated the technical and financial assistance of the Union to subnational federated entities, regarding the neo-institutionalist approaches in the field of federalism. The results point to the limits of the mechanisms used in face of the deep territorial inequality that marks the Brazilian federation.

Keywords: Education funding. Union Assistance. Equity. Federalism.

[1] Financiamento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Introdução

Este estudo tem como foco os programas de assistência técnica e financeira voluntárias da União para a educação básica no período de 2004 a 2014, o qual foi marcado por novos arranjos redistributivos com a adoção de mecanismos de incentivo seletivo na assistência da União tendo em vista maior equidade entre os entes federados, conforme argumentos e diretrizes presentes em documentos e resoluções do FNDE que regulamentaram a referia assistência. Consideram-se as transferências realizadas por meio dos Programas de Assistência Voluntária (PAV), cujos recursos são gerenciados pelo FNDE.

Com base nas abordagens teóricas neoinstitucionalistas que têm como foco o desenho de políticas e das instituições, o estudo quanti-qualitativo combina análise estatística e análise de conteúdo com o objetivo de avaliar os efeitos dos mecanismos de incentivo seletivos utilizados pelo governo federal na sua política de assistência voluntária. A pesquisa que originou este trabalho foi realizada a partir de dois bancos de dados da autora: um banco de recursos financeiros transferidos aos entes subnacionais, construído a partir dos dados do Portal da Transferência, compreendendo 5.295 municípios e 52.708 observações; e outro de Resoluções do FNDE que regulamentaram a assistência da União no período estudado, contendo 681 resoluções e estruturado em torno de 15 unidades de registro.

Mecanismos de Incentivo Seletivo na Abordagem Neoinstitucionalista Histórica

Nos anos de 1980, em contraposição às propostas de livre mercado e de Estado mínimo, a teoria neoinstitucionalista reintroduz a função reguladora do Estado, centrando seu foco analítico nas instituições e em seu funcionamento, ou seja, no “desenho” de reformas capazes tanto de instituir mercados livres, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, eficiente a partir da constituição de mecanismos de incentivo seletivo para indução de agendas governamentais.

Essa abordagem ganha forma tanto no campo da Economia do Setor Público quanto no campo da Ciência Política, por meio dos estudos de Inman (1997), Stiglitz (2005) e Przeworski (1997), dando origem a um conjunto de estudos focados no desenho das instituições e das políticas, com foco para a forma federativa do Estado e para o papel coordenador e regulador do governo federal.

Para Stiglitz (2005), a questão mais importante no debate acerca da eficiência do Estado não deveria ser a liberalização ou desregulamentação, mas a construção de um arcabouço regulatório que garanta a eficácia do sistema financeiro, isto é, a resposta à questão de quando e como o governo deveria intervir, dependerá do desenho de suas instituições. O autor argumenta que “[...] em muitos países, isso requer a modificação do arcabouço regulatório para eliminar regras que servem apenas para restringir a competição, mas a modificação tem de ser acompanhada por regulamentação mais extensa para promover a competição e o comportamento prudencial” (STIGLITZ, 2005, p. 16).

Robert Inman (1997), argumentando em favor do papel regulador do governo para as alocações cooperativas, afirma que decisões alocativas são decisões políticas e, portanto, requerem uma instituição promotora da coordenação, a qual só pode ser o Governo. Para o referido autor, a possibilidade de os governos serem bem-sucedidos nesse quesito depende

da adoção de desenhos mais eficientes das instituições públicas no sentido de reformar a própria estrutura governamental, de forma a adequá-la aos novos requisitos do capital mundializado econômica e geopoliticamente. Nesse sentido, o desenho das reformas deveria alterar as regras que regem a tomada de decisões no setor público, incluindo os requisitos para a eleição de cargos majoritários, a definição de agendas permissíveis, restrições aos gastos públicos, definição de um teto para impostos, restrição do endividamento, ou ainda as formas de garantia de emprego e remuneração para servidores públicos.

O desenho das instituições também recebeu atenção nas análises de Przeworski (1997), pela via dos "arranjos institucionais" e da relação "*principal–agent*". Na análise do autor, a qualidade do desempenho do Estado dependeria de relações bem estruturadas entre *principals* e *agents*, ou seja: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento) e entre cidadãos e governos (responsabilização). Assim, a "economia" consistiria numa

> [...] rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de agents e principals: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho de empresas, de governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos" (PRZEWORSKI apud AFFONSO, 2003, p. 148).

O tema dos incentivos a serem incorporados no desenho das instituições ocupa papel de destaque na abordagem neoinstitucionalista. Incentivos são concebidos como mecanismos capazes de gerar regras claras e *enforcement* institucional, que incluem marcos regulatórios, configurações jurídico-institucionais, sistemas de controle, sanções, entre outros. Assim, o desafio não seria apenas desenhar as políticas corretas, mas incorporar as instituições ao seu processo de formulação e de execução, quer dizer, incorporar "incentivos seletivos" que promovessem o funcionamento eficiente tanto do mercado, quanto do próprio setor público.

Assim, o conceito de "instituição" pela via neoinstitucionalista abriga uma ampla gama de questões oriundas do funcionamento do Estado e do mercado. É nas instituições – em seu desenho e sua performance – que se encontram as explicações e as saídas para a eficiência do setor público. O debate acerca do "desenho adequado" conduziu ao debate acerca do poder ou da capacidade de desenhar instituições e políticas que possam induzir à eficiência da economia e do Estado. Nesse sentido, a abordagem neoinstitucionalista retoma o debate centralização/descentralização, ao conferir ao governo central (o principal) o poder de desenhar as reformas necessárias tanto no que se refere ao mercado quanto aos governos subnacionais. Assim, há uma defesa da centralização das tomadas de decisão em forma de um governo central mais forte, coordenador, indutor e regulador, tanto do setor público quanto do mercado.

No entanto, vale ressaltar que as abordagens neoinsticucionalistas não retomarão a oposição entre centralização e descentralização, seguida da determinação do modelo mais eficiente, no âmbito do federalismo fiscal. Como mostra Affonso (2003), a defesa da maioria de seus adeptos, a partir da análise de efeitos negativos de diversas experiências, sobretudo,

na América Latina, é de contrabalancear a descentralização com iniciativas de coordenação nacional a partir de arranjos institucionais para as relações entre os diferentes níveis de governo.

O "desenho adequado" das transferências fiscais ocupa um lugar de destaque na abordagem neoinstitucionalista, uma vez que parte dos efeitos negativos da descentralização são associados a um comportamento fiscal pouco responsável dos governantes locais advindos de regras "frouxas" ou *soft constraints* com as quais operariam o sistema de transferências intergovernamentais, ou seja, haveria um conjunto de incentivos que favoreciam tal comportamento. Assim, um conjunto de "incentivos" a serem incorporados ao desenho das instituições para uma descentralização eficiente são sugeridos: maior controle sobre os gastos dos governos subnacionais, regras de transferências mais claras e com menor discricionariedade por parte dos governos subnacionais, condicionalidades, limites para a capacidade de endividamento, mecanismos de *accountability*, entre outros.

Nessa direção, o processo de descentralização, bem como as próprias relações intergovernamentais, deveria ser desenhada pelo governo central, através de "incentivos seletivos", considerando as interações entre as instituições fiscais, políticas e administrativas. Assim, a coordenação federativa (compreendida como a combinação adequada de cooperação e competição) constituiria um mecanismo institucional desenhado pelo governo central, assumindo ares de indução. Portanto, como assevera Affonso (2003, p. 172), "[...] mais do que a mera divisão de competências entre níveis de governo, tratar-se-ia de estabelecer uma 'regulação' dos governos subnacionais pelo governo central".

Outro aspecto do desenho institucional diz respeito ao termo "arranjos institucionais" como uma característica a ser incorporada no desenho adequado da descentralização referente à capacidade de adaptação aos diversos contextos institucionais, de forma a estabelecer processos de coordenação, planejamento e execução das políticas mais eficientes. Esse conceito, de acordo com Affonso (2003), tem se materializado na adoção do conceito de *asymmetric decentralization* e *asymmetric federalism,* por diversos autores do neoinstitucionalismo, para se referir a diferentes "arranjos institucionais" como estratégias mais adequadas para atender à diversidade econômica, demográfica e social que marcam as federações. Tais conceitos também têm sido aplicados como incentivos seletivos para equidade em contextos onde esta depende da combinação de diversidade e unidade nas políticas públicas, ou melhor, como mecanismo para desenvolver políticas centrais assimétricas (tratando unidades diferentes de maneira diferente) visando a atingir resultados simétricos.

Nessa direção, Arretche (2004; 2005; 2015) e Tsebelis (1995) desenvolveram argumentos de que em sistemas federais o governo central sempre dispõe, em maior ou menor grau, de mecanismos para influenciar a agenda dos governos subnacionais. Na análise de Arretche, isto pode ocorrer tanto por meio da regulação federal quanto pelo desenho das políticas sociais sob as quais o governo tem autoridade decisória. Tsebelis, em sua teoria do *veto players*[2], fornece argumentos de que o governo pode escolher procedimentos de política

[2] Um *veto player* é um ator individual ou coletivo, institucionais ou partidários cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. Cabe ressaltar que aqui usamos apenas a ideia geral da teoria de Tsebelis quanto a recursos políticos, pois sua teoria é voltada para sistemas governamentais, em especial no que se refere à relação entre executivo e legislativo.

voltados para reduzir o número de *veto players* envolvidos, controlar as dimensões de negociações e assim influenciar a agenda dos governos subnacionais.

Essa forma de conceber as políticas públicas e as relações intergovernamentais ganhou espaço no contexto brasileiro, sobretudo a partir do governo Lula, dando origem a um conjunto de políticas focadas no uso de mecanismos de incentivo seletivo voltados para a indução da agenda de políticas sociais dos governos subnacionais, tendo em vista as assimetrias territoriais no federalismo brasileiro.

A Adoção de Mecanismos de Incentivo Seletivo na Assistência Voluntária da União para a Educação Básica entre 2004 e 2014

A partir de 2004, o governo federal foi, gradativamente, alterando o desenho da sua assistência técnica e financeira, em especial da assistência voluntária, com vistas a influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais e garantir maior equidade entre os entes da federação na oferta dos serviços educacionais, conforme se constatou em pesquisa documental por meio das resoluções do FNDE.

Arretche (2004, p. 22), ao analisar os mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo nas políticas de saúde, indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas no desenho das políticas particulares. No campo da educação, a análise da regulamentação das transferências do MEC corrobora esse argumento.

O novo desenho das políticas de assistência técnica e financeira da União que se iniciou em 2004 e teve seu ponto máximo em 2007, com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), incorporou um conjunto de medidas estratégicas que possibilitaram maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais, tais como:

a) a organização da assistência técnica e financeira, preferencialmente por meio de programas formatados nacionalmente, mas, ao mesmo tempo, incorporando componentes de diversidade, tanto em seus objetos quanto em seus procedimentos de transferência de recursos.

b) regulamentação da assistência técnica e financeira para além de seus aspectos técnico-burocráticos, incorporando princípios e arranjos político-pedagógicos, de forma que os programas passaram a se constituir não só como veículos de transferência de recursos, mas também de mecanismos de introdução de políticas de educação básica elaboradas pelo governo federal nos sistemas estaduais e municipais de educação;

c) orientação do planejamento global dos sistemas estaduais e municipais de educação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), vinculado a parâmetros de avaliação dos sistemas educacionais, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, consequentemente, vinculando as metas do IDEB e a elaboração do PAR ao recebimento de recursos da assistência técnica e financeira voluntária do MEC, por meio de assinatura do Termo de Compromisso *Todos pela Educação*; e

d) a priorização de grupos de municípios como beneficiários de determinadas políticas incidentes sobre seus indicadores educacionais, diagnosticados por meio do PAR e do IDEB.

Esses mecanismos têm aumentado a capacidade de coordenação federal das ações de governo por conta, principalmente, de suas complementaridades, de forma que cada

mecanismo incide sobre determinados aspectos da agenda educacional e das relações federativas, indo do nível mais macro (do planejamento da política municipal/estadual de educação) ao nível mais micro (do formato das ações a serem implementadas pelas escolas).

Dados da pesquisa documental forneceram evidências de que o desenho das políticas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE tem, cada vez mais, incorporado mecanismos de incentivo seletivo para a indução de políticas diferenciadas para grupos de municípios e regiões em conformidade com seus indicadores educacionais, dando origem a uma diversidade de programas de assistência técnica e financeira que passaram de 19 programas em 2003, para 40, no ano de 2014. A análise do conteúdo das resoluções e dos manuais de assistência técnica e financeira do MEC mostrou que o MEC/FNDE, a partir de 2004, lançou mão de diversos recursos e mecanismos para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais e induzir a implementação de políticas na direção estabelecida pelo governo central.

No conjunto desses programas, aqueles que mais apresentaram potencial de influência da agenda educacional dos governos subnacionais (ou os que apresentam o maior nível de regulamentação), concorrendo para a limitação da autonomia dos entes subnacionais são: os programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), os programas de formação dos profissionais da educação e os programas de transferências direta para as escolas. Porém, os programas de transferências legais não estão imunes a esse processo, pois os mecanismos de complementaridade os integram à lógica da política de assistência técnica e financeira da União, como ficou mostrado no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O governo federal aumentou também seu poder de influência sobre a agenda educacional dos governos subnacionais, mobilizando recursos e construindo mecanismos para diminuir a possibilidade da ação de *veto players*, bem como as instâncias de negociação e de mediação de suas políticas de assistência financeira. Tsebelis (1995), em sua teoria do *veto player*, explicita que o governo pode escolher procedimentos de política voltados para reduzir o número de *veto players* envolvidos e as dimensões de negociações, já que a estabilidade das políticas diminui quando o tamanho do *yolk*[3] de cada um desses atores aumenta.

Assim, ao direcionar as transferências a título de assistência financeira aos governos subnacionais para determinados fins, conforme sua agenda, consegue implementar as políticas de seus interesses, anulando *veto players* que poderiam se apresentar caso essas mesmas políticas fossem implementadas por outras vias e em outras arenas, nas quais o tamanho do *yolk* fosse maior e a estabilidade da política fosse ameaçada. Além disso, por meio desses mecanismos, aumenta também sua possibilidade de garantir consensos mesmo nas políticas que exigem arenas de negociações mais amplas e que dependem de veto players institucionais, a exemplo das leis do Fundeb, do Piso Profissional Salarial Nacional e do PNE.

Um desses mecanismos tem sido a regulamentação das transferências legais e voluntárias pelo FNDE, autarquia do MEC responsável pelas transferências dos recursos

3 *Yolk* é um conceito da teoria da escolha pública, utilizado por Tsebelis (1995), para determinar o raio de ação de todos os atores em uma política comum, podendo ser tanto uma área de congruência como de divergência.

financeiros da União a título de assistência financeira, sem a participação efetiva dos demais entes federados, indicando uma definição unilateral, pela União, dos critérios e procedimentos de tais transferências, já que não há no interior do FNDE nenhuma instância de coordenação federativa. Isto implica um deslocamento da arena principal de formulação das políticas educativas (o parlamento e o Ministério da Educação) para uma arena mais insulada ao controle social e a *veto players*. Assim, o FNDE vai se consolidando como órgão formulador da política nacional de educação no "varejo", visto que, conforme mostrado, a regulamentação das transferências introduz princípios, regras, modelos, lógicas de ação e estabelece prioridades, delineando uma política educacional de âmbito nacional.

Outros dois mecanismos têm cumprido a função de diminuir ou eliminar arenas de negociação ou veto player. São eles: a anulação gradativa dos governos estaduais como mediadores dos programas e das ações de assistência financeira do MEC, que passaram a ser acordadas diretamente com os governos municipais; e o direcionamento de algumas políticas e recursos diretamente para as escolas, eliminando também a mediação dos órgãos gestores do sistema municipal e estadual de educação. Evidência disto é o fato de que o PDDE (Programa Dinheiro Direto nas Escolas) foi o programa que mais cresceu em recurso e mais se diversificou ao longo do período estudado. Assim, o MEC/FNDE aumenta as chances de que a política chegue às escolas conforme inicialmente desenhada.

Além desses mecanismos, o governo federal buscou obter consenso para a adoção de suas políticas junto a atores institucionais-chave, a exemplo da UNDIME e da UNCME, entidades que, enquanto representantes de atores que atuam nos sistemas municipais de educação, têm um grande poder de convencimento e de alinhamento do discurso de suas bases. Para Tsebelis (1995), tal consenso é obtido, em geral, por meio de compromissos prévios, reduzindo as dimensões de negociações. Os dados da pesquisa documental evidenciam que o MEC mobilizou recursos políticos para obtenção de tal consenso tanto por meio de transferências de recursos livres de regulamentação para essas entidades quanto garantindo a ampla participação dessas entidades na formulação de diversas políticas, a exemplo dos programas de EJA, ProInfância, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (RENAFOR). Entre 2005 e 2011, identificamos repasses do FNDE para a UNDIME que somaram R$ 27.325.169,09.

O modelo de assistência financeira da União para a educação básica que tomou forma a partir de 2004 incorporou princípios e mecanismos na perspectiva da correção das desigualdades, a exemplo do PAR que priorizou, em sua primeira fase, 1.242 municípios brasileiros com menor IDEB, sendo a maioria das regiões Norte e Nordeste. Além disso, a análise das resoluções do FNDE que regulamentaram a assistência técnica e financeira da União mostrou que estas incorporaram cada vez mais o discurso da equidade e da colaboração com os municípios com mais baixos indicadores educacionais. Assim, na seção seguinte será observada a influência desse novo desenho das políticas da assistência voluntária da União sobre as transferências de recursos para os entes federados subnacionais e se tais transferências promoveram mais equidade entre os entes da federação na distribuição de tais recursos.

Transferências dos Programas de Assistência Voluntária e seus Efeitos para a Equidade entre os Entes Federados

As Transferências Voluntárias da União (TVU) são aquelas sobre as quais o governo federal possui discricionariedade, ou seja, pode definir seus valores, critérios e procedimentos de distribuição. Essa característica tem favorecido muitos debates acerca da relação das TVUs com coalizões partidárias, eleições e suas influências em ciclos econômicos – (FERREIRA; BUGARIN, 2007; ARRETCHE, 2004). Se, por um lado, as TVUs podem favorecer barganhas político-partidárias, por outro, elas também podem ser utilizadas pelo governo federal para influenciar a implementação de políticas públicas fundamentais em regiões, estados e municípios que apresentam condições sociais desfavoráveis, como mostra Arretche (2012; 2015).

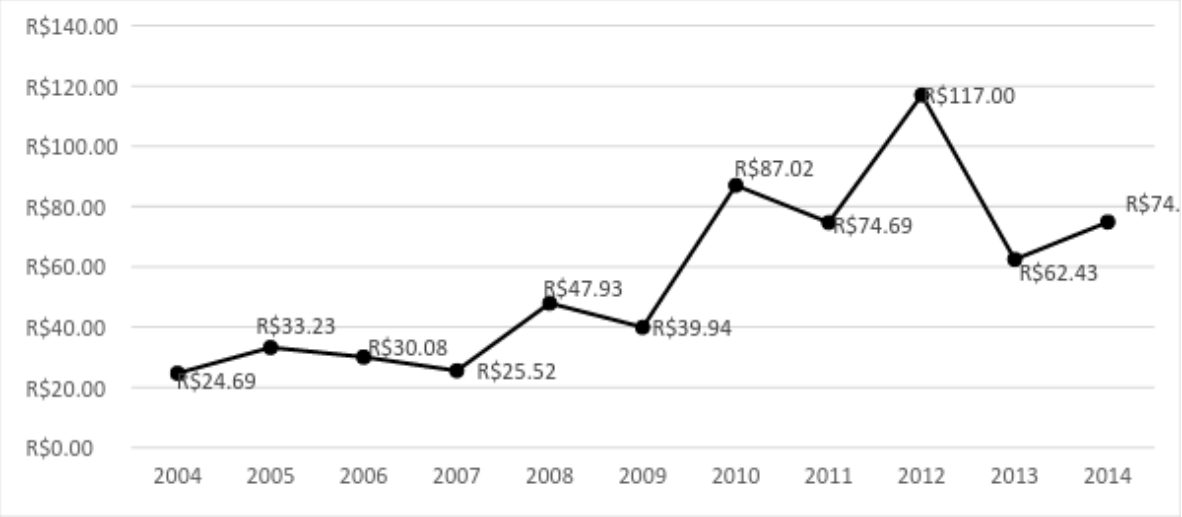
No Brasil, as transferências voluntárias são realizadas por meio diversos, tais como convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, termos de adesão ou outros instrumentos similares. Na área da educação, as transferências voluntárias estão, em sua maioria, organizadas em forma de programas com finalidades, critérios, público-alvo e, muitas vezes, também, com ações e forma de execução definidas. Nesse formato, as transferências são majoritariamente realizadas por meio de contrato de repasse e termos de adesão. Esse modelo ganhou mais consistência a partir da política do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reorganizou as TVUs preferencialmente em uma diversidade de programas visando a atender às demandas do Plano de Ações Articuladas.

Sendo as transferências voluntárias o foco desse novo modelo de política da assistência técnica e financeira da União, analisa-se se essa nova forma de organização das TVUs para a educação básica resultou em aumento de recursos e, mais ainda, se esse aumento também implicou em maior equidade na sua distribuição, o que significa observar se as unidades da federação com os piores indicadores educacionais foram realmente priorizadas no repasse dos recursos dos Programas de Assistências Voluntárias (PAV), conforme previsto nas resoluções que os regulamentaram, bem como em diversos documentos prescritivos da política federal de Educação Básica.

Uma vez que o foco são os programas de assistência financeira voluntária, foram excluídas as transferências de complementação da União para o Fundef e Fundeb, da cota-parte do salário-educação dos Estados e Municípios e os Programas de Transferências Legais, tais como Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNAE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNATE), PDDE, Apoio à EJA. Foi excluído também o Distrito Federal, pois neste estão inseridos recursos de despesas do governo federal, os quais poderiam enviesar os resultados. Os valores foram transformados em valor/aluno, utilizando-se dados do Censo Escolar a cada ano correspondente às transferências. Para tanto, foram consideradas as matrículas em educação básica, excluindo-se as matrículas da educação profissional. Os valores foram atualizados pelo IPCA (09/2015), para permitir a comparabilidade.

Considerado todo o período de estudo (2004-2014), houve um significativo aumento de repasses de recursos dos PAV para os entes federados subnacionais, conforme se pode observar no Gráfico a seguir:

Gráfico 01 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária. Brasil, 2004 - 2014

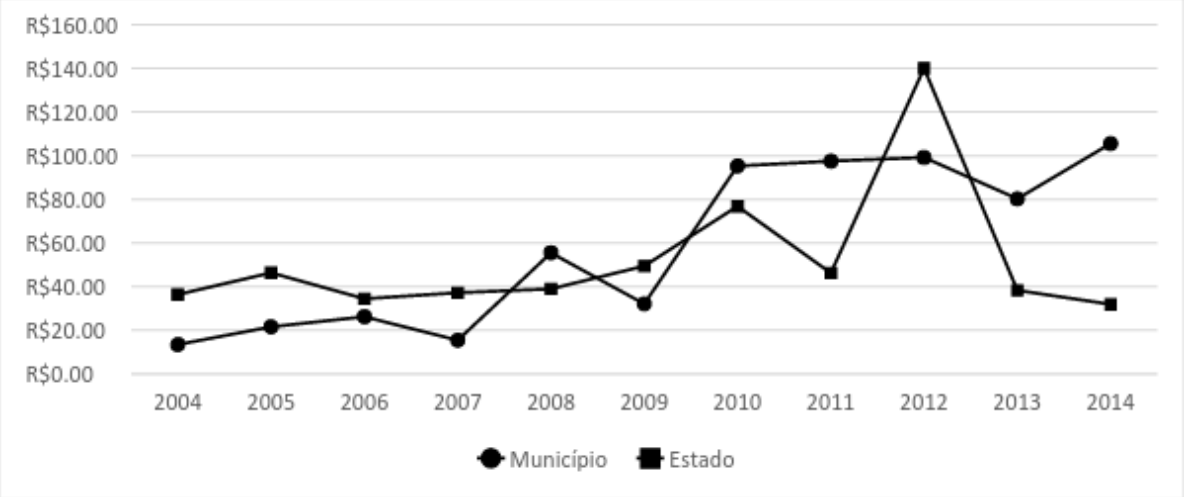


Fonte: Portal da Transparência. Censo Escolar (INEP). Valores deflacionados para setembro de 2015.

O valor/aluno dos PAV variou, no período, de R$ 24,69 para R$74,83, sendo o seu maior valor no ano de 2012 (R$117,00), ou seja, houve um aumento de 303%. Portanto, de modo geral, o novo formato da assistência voluntária da União resultou em aumento de recursos dos PAV, em especial, a partir de 2007, quando foi implantado o PDE. Observa-se ainda que a trajetória das transferências dos programas de assistência voluntária é marcada por crescimento e queda constantes ao longo do período, indicando que, diferente das transferências legais que são amplamente influenciadas pelas características das redes de ensino, as transferências voluntárias podem sofrer grande efeito tanto da política do governo federal quanto da política e da gestão dos governos subnacionais em relação à pasta da educação.

Quanto aos repasses para os governos estaduais e para os municipais, o Gráfico 02 mostra que as esferas governamentais trocaram de posição várias vezes ao longo do período.

Gráfico 02 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária para Municípios e Estados. Brasil, 2004-2014



Fonte: Portal da Transparência. Censo Escolar (INEP). Valores deflacionados para setembro de 2015.

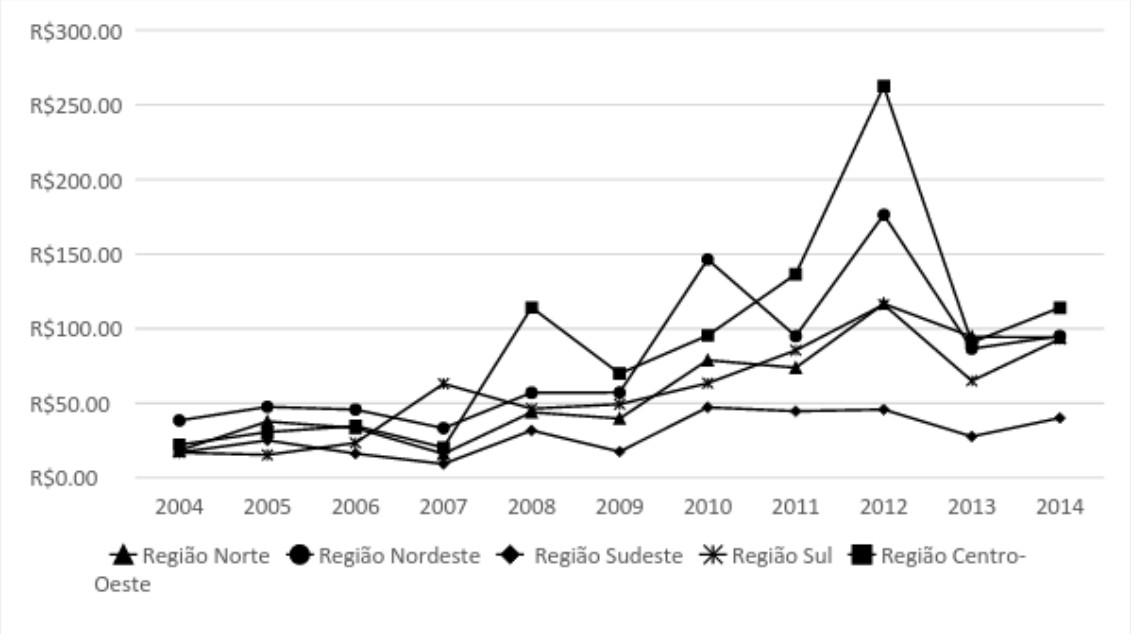
No ano de 2004, o valor/aluno recebido pelos municípios era de apenas R$ 13,48. Esse valor foi aumentando, de forma que, em 2014, atingiu o valor de R$ 105,58, quer dizer, houve um aumento na ordem de 723%. Observa-se que no ano de 2008, há um aumento significativo no repasse de recursos dos PAV para os municípios, seguido de uma queda em 2009, mas com retomada do crescimento a partir de 2010. Essa mudança pode estar associada à política do PDE/PAR, que priorizou um grupo de 1.242 municípios para o recebimento de assistência voluntária. Por outro lado, entre os anos de 2010 e 2012, houve uma concentração de transferências para municípios visando à expansão da oferta de Educação Infantil, por meio dos programas Proinfância, Apoio à Manutenção de Novas Turmas de Educação Infantil e Apoio a Creches no âmbito do Programa Brasil Carinhoso.

O valor/aluno repassado para os Estados, no ano de 2004, era de R$ 36,40, mais que o dobro do valor/aluno municipal. Os Estados receberam valor/aluno maior que os municípios até 2007. Porém, ao longo do período, o gráfico apresenta uma trajetória de queda e crescimento, terminando o ano de 2014, com valor/aluno menor do que foi repassado no início do período (R$ 31,91). Observa-se que no ano de 2012, o valor-aluno estadual tem um grande aumento, o qual é resultante de volumosos repasses referentes a diversos PTAs de atendimento às demandas do PAR Versão 2011-2014 dos estados.

Os dados mostram que a focalização dos municípios e os mecanismos de indução utilizados pelo governo federal em suas ações de assistência técnica e financeira resultaram em maior repasse para os governos municipais. Cabe avaliar, a partir de agora, como foi a trajetória da distribuição desses recursos entre as regiões para avançar na análise de seu potencial equitativo.

Considerando as regiões brasileiras, observa-se, no Gráfico 03, que ao longo do período todas as regiões tiveram aumento no valor/aluno dos PAV, porém, em níveis diferentes.

Gráfico 03 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária por região. Brasil, 2004 – 2014

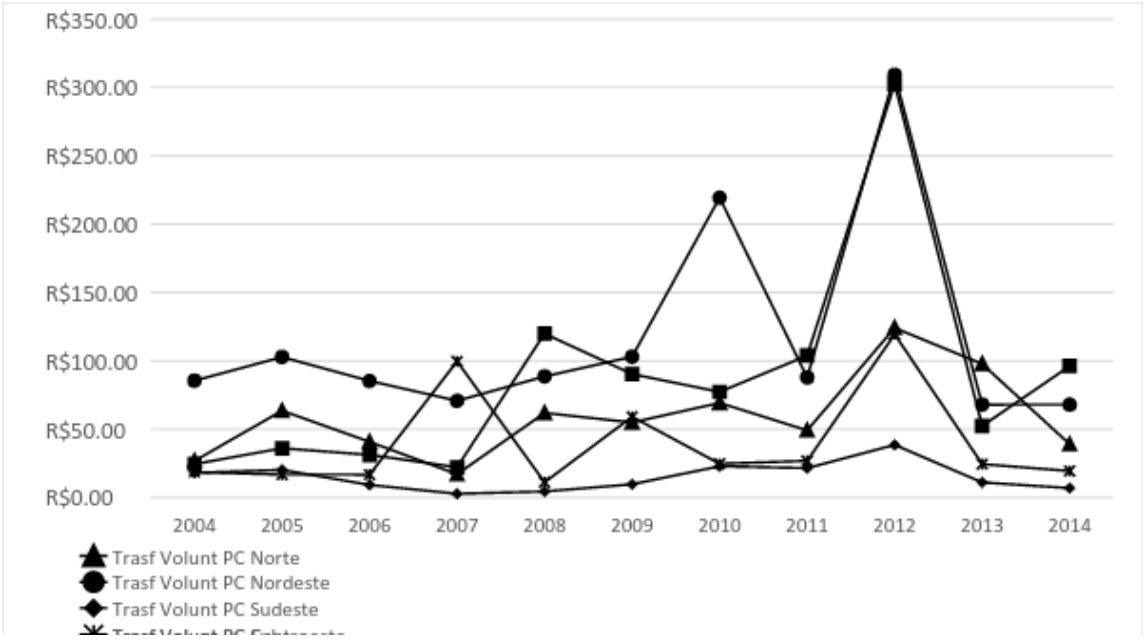


Fonte: Portal da Transparência. Censo Escolar (INEP). Valores deflacionados para setembro de 2015.

O Gráfico mostra também que, à medida que aumenta o valor/aluno, a distância entre os valores/aluno recebidos por cada região também aumenta, trajetória bem diferente das transferências dos PAL, nos quais os valores praticados entre as regiões foram relativamente próximos na maioria dos anos. Em 2004, a diferença entre o menor valor/aluno, que foi o recebido pela Região Sul (R$ 16,93), e o maior, aquele recebido pela Região Nordeste (R$ 38,45), foi de 227%. A partir de 2007, a diferença entre o valor/aluno repassado para cada região vai se tornando maior, de modo que, no ano de 2012, o valor/aluno recebido pelas unidades federativas da Região Nordeste foi 285% maior que o valor/aluno recebido pelas unidades da Região Sudeste, que ao longo de todo o período foi aquela que apresentou a menor variação. As regiões Centro-Oeste e Nordeste foram as que mais receberam recursos *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária a partir de 2007. Vale ressaltar o fato de que a região Centro-Oeste ficou na primeira posição nos anos de 2008, 2009, 2011 e 2014, o que nos leva a levantar a hipótese de que a priorização de 70 municípios dessa região na política do PDE/PAR tenha influenciado tal posição, já que essa situação ocorre após o ano de 2007. Porém, esse cenário muda bastante quando são desagregados os dados por região e esferas governamentais.

Nos Gráficos 04 e 05, pode-se perceber que a distância do valor/aluno entre as regiões é determinada mais pelos repasses de recursos aos governos estaduais do que por aqueles repassados aos governos municipais.

Gráfico 04 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido Estados por Região. Brasil, 2004-2014



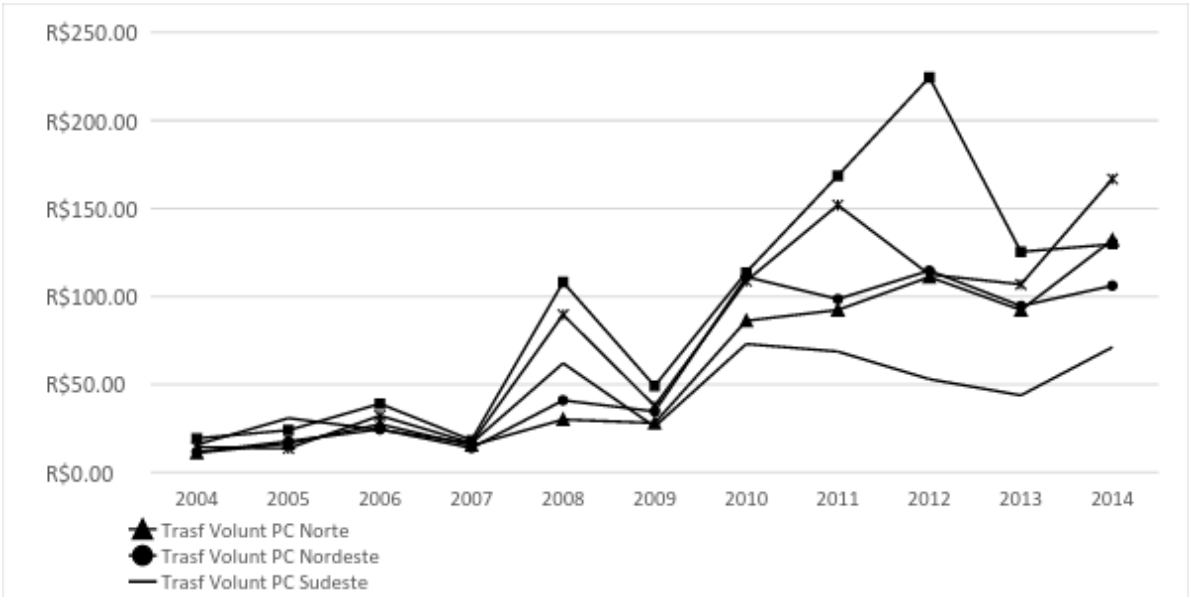
Fonte: Portal da Transparência. Censo Escolar (INEP). Valores deflacionados para setembro de 2015.

Ao longo do período, com exceção da Região Sudeste, todas as demais apresentaram aumento no valor/aluno recebido. Contudo, foram os governos estaduais da região Nordeste que receberam o maior valor *per capita* em todo o período, com um valor/aluno médio de R$117,14, ou seja, 47% maior que o valor médio dessa região em seu todo. Na segunda posição, estão os governos estaduais da região Centro-Oeste, que tiveram um valor/aluno médio de 86,95. A região Sudeste, assim como no Gráfico anterior, esteve o tempo todo na

última posição, com um valor médio de R$ 15,05, quer dizer, os governos estaduais dessa região receberam menos que os governos municipais.

A posição das regiões muda bastante quando se trata dos governos municipais. Conforme pode-se observar no Gráfico 05, até o ano de 2007, o valor/aluno recebido pelos governos das diferentes regiões era muito próximo. Diferentemente do cenário mostrado no Gráfico anterior, uma maior diferença entre o valor/aluno por regiões só se torna mais evidente em 2008 e no período de 2010 a 2013.

Gráfico 05 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido pelos municípios por Região. Brasil, 2004-2014



Fonte: Portal da Transparência. Censo Escolar (INEP). Valores deflacionados para setembro de 2015.

Quando se consideram somente as transferências feitas para os governos municipais, a região Sul, que no Gráfico anterior ocupava a última posição em todo o período, agora ocupa a segunda posição a maior parte do tempo, com um valor/aluno médio de R$ 77,35, menor apenas que o valor/aluno médio da Região Centro-Oeste que foi de R$ 92,66. Consequentemente, a região Nordeste se alterna entre a quarta e a terceira posição. Embora ao longo do período tenha ocorrido um acréscimo significativo no valor/aluno transferido para os governos municipais da região Nordeste (923%), esse aumento foi maior ainda nas regiões Norte e Sul, respectivamente, 1.158,7% e 1.196%. No caso das regiões Norte e Nordeste, esse aumento pode ser explicado pelo fato de que do total dos 1.242 municípios priorizados para receber assistência técnica e financeira por via PAR, 67% encontram-se nessa região Nordeste e 16% na região Norte. O total de municípios priorizados na região Nordeste (n=832) corresponde a 46,6% dos municípios dessa região. Na região Norte, foram selecionados 200 municípios, o que corresponde a 44,4% do total.

Os resultados indicam que há uma associação entre desigualdade regional e esfera governamental, pois os governos estaduais da região Nordeste receberam mais recursos que os governos de todas as outras regiões, enquanto os governos municipais dessa mesma região, ainda que tendo a grande parte de seus municípios priorizados na política de assistência voluntária, não receberam o maior valor *per capita*.

Além disso, dos vinte municípios que mais receberam transferência *per capita,* nenhum pertence à região Nordeste e apenas um se encontra na região Norte, conforme é possível observar na Tabela 01.

Tabela 01 – Municípios que mais receberam transferências *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária da União. Brasil, 2004-2014

REGIÃO	UF	MUNICÍPIO	VALOR/ ALUNO	IDEB (Anos Iniciais)
Sul	RS	Dois Lajeados	1.450,46	6,8
Sudeste	SP	Nova Castilho	1.102,80	5,3
Sul	RS	Salvador Das Missões	1.070,08	7,2
Sul	SC	Ouro Verde	1.013,67	5,9
Sul	RS	Braga	920,25	5,1
Centro-Oeste	GO	Davinópolis	919,27	6,0
Sul	RS	Benjamin Constant Do Sul	908,91	4,1
Sul	RS	Montauri	902,73	7,3
Centro-Oeste	MS	Vicentina	838,14	5,6
Norte	TO	Juarina	830,67	4,7
Centro-Oeste	GO	Água Limpa	823,39	6,0
Sudeste	SP	Santa Clara d'Oeste	821,15	6,0
Sudeste	SP	Turmalina	812,48	7,0
Sul	RS	Tio Hugo	808,18	4,0
Centro-Oeste	GO	Jesúpolis	793,83	6,0
Sul	RS	Vista Alegre Do Prata	783,01	8,2
Sul	SC	Coronel Martins	757,00	5,2
Sudeste	SP	Lourdes	754,57	6,3
Sul	RS	Barra Funda	753,76	4,9
Sul	RS	Colinas	734,98	6,4

Fonte: FNDE.

Observe-se ainda que, com exceção de quatro municípios, todos os demais têm IDEB dos anos iniciais acima da média nacional.

Por outro lado, dos vinte municípios que menos receberam recursos *per capita* de PAV, a maioria (n=17) também se encontra na região Sudeste. Além disso, sessenta e quatro (64) municípios não receberam recursos dos PAV, sendo 70,3% pertencentes também à região Sudeste. Isto nos leva a inferir que os municípios da região Nordeste não deixaram de ser contemplados com a assistência voluntária da União. Além disso, embora os municípios nordestinos não estejam entre os mais contemplados, cabe ressaltar que o valor/aluno dos municípios dessas regiões aumentou significativamente no período estudado, de modo que o

aumento no valor/aluno transferido para os governos municipais, no período, foi de 923%, enquanto o aumento dos governos estaduais, no mesmo período, foi de 79,6%.

Assim, quando se agregam os vinte municípios da região Nordeste que mais receberam recursos dos PAV, observa-se que aqueles que receberam maior valor/aluno têm IDEBs relativamente baixos, se comparados com os que compõem a Tabela 01.

Tabela 02 – Municípios da Região Nordeste que mais receberam transferências *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária da União. 2004-2014

UF	MUNICÍPIO	VALOR/ ALUNO	IDEB Anos Finais	IDEB Anos Iniciais
PB	Mato Grosso	737,98	3,5	2,7
PI	Vila Nova do Piauí	603,39	5,5	6,1
PB	Serra da Raiz	570,27	2,7	4,2
PB	Alcantil	568,07	2,9	2,8
MA	Colinas	566,33	3,2	3,7
RN	Olho d'Água do Borges	499,56	2,8	2,1
PB	Gurjão	497,71	2,8	3,6
RN	Lucrécia	494,61	--	--
BA	Cordeiros	482,17	3,4	4,8
RN	Riacho da Cruz	479,49	2,1	4,3
RN	Almino Afonso	475,76	--	2,1
PB	Zabelê	471,06	--	4,3
SE	São Francisco	468,80	3,8	4,1
RN	Venha ver	466,80	3	4,2
PE	Moreilândia	462,83	2,8	4
RN	Doutor Severiano	453,43	3,8	4,5
RN	Major Sales	443,05	--	4,5
RN	Fernando Pedroza	429,18	1,9	1,5
PI	Bela Vista do Piauí	418,67	3,3	4,6
RN	São João do Sabugi	413,52	4,5	5,3

Fonte: FNDE.

Observa-se que o valor/aluno mais alto recebido por município da região Nordeste (Mato Grosso/PB) é praticamente a metade do valor do município brasileiro que recebeu o maior valor/aluno (Dois Lajeados/RS). Na Tabela 02 pode-se observar ainda que dos vinte municípios nordestinos que mais receberam recursos *per capita* dos PAL, apenas sete fazem parte do grupo de municípios prioritários do PDE/PAR.

Os dados indicam que os mecanismos de indução do governo federal melhoraram a situação dos municípios nordestinos, mas se tornam ainda limitados diante da profundidade e da complexidade da desigualdade que marca essa região.

Esses resultados nos levam à inferência de que embora tenha ocorrido a priorização de municípios das regiões Nordeste e Norte nas ações de assistência técnica e financeira

voluntária da União, já que houve um aumento significativo no valor/aluno dos municípios nordestinos ao longo do período em estudo, os mecanismos de indução são ainda insuficientes para alterar o quadro de desigualdade existente entre regiões, de modo que outros aspectos devem também influenciar nessas transferências, a exemplo da capacidade técnica do ente municipal, uma vez que se observou na pesquisa documental uma grande quantidade de municípios em situação de inadimplência junto ao governo federal.

Considerações Finais

Os dados apresentados deixaram evidente que houve aumento do valor/aluno da assistência em todas as regiões no período analisado, porém, os municípios da região Nordeste e Norte continuam recebendo valor/aluno menor que as regiões Sul e Centro-Oeste, ainda que tenham sido priorizados nos programas de assistência voluntária da União.

Com a política do PDE/PAR os Programas de Assistência Voluntária da União para a educação básica incorporaram mecanismos de incentivos seletivos na direção de maior equidade, aspecto que aparece na maioria das resoluções que regulamentaram tais programas, tanto como objetivos e princípios quanto parâmetros de cálculo de valor/aluno, os quais incidem principalmente em municípios das Regiões Nordeste e Norte. Porém, os dados da pesquisa mostram que os governos municipais da região Nordeste não conseguiram receber mais recursos que as regiões Centro-Oeste e Sul e, até o ano de 2008, receberam menos recurso *per capita* também do que a região Sudeste. Portanto, os mecanismos de indução incorporados nesses programas favoreceram mais os governos estaduais que os governos municipais da região Nordeste, evidenciando a necessidade de pesquisas mais específicas acerca da relação entre as condições dos Municípios e o recebimento de recursos da assistência da União.

No entanto, este resultado, não deve nos conduzir à minimização da importância dos mecanismos de incentivos seletivos nos PAV, pois estes mostraram uma importância singular para aqueles municípios, cujas condições de oferta não possibilitam receber recursos dependendo somente da influência das características de suas redes. Para estes, os PAV podem ser importantes influenciadores de suas redes, incidindo, posteriormente, também no recebimento dos recursos dos PAL. Nesse sentido, os programas *Mais Educação*, *ProInfância*, *Apoio à manutenção de novas turmas de educação infantil*, *Apoio à Creche e Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica* se apresentam importantes nessa direção, já que suas ações podem derivar em novas matrículas.

Sendo assim, os resultados das análises estatísticas mostraram que as desigualdades territoriais nas transferências de recursos dos PAV persistem no que se refere aos municípios. Porém, estas parecem ser mais um resultado das características das redes e das condições educacionais e político-administrativas dos municípios, em especial das regiões Nordeste e Norte, do que um desvio dos critérios estabelecidos nos programas na operacionalização de suas transferências. Desse modo, políticas desenhadas para afetar positivamente a situação desses municípios são relevantes, em especial, porque os PAV, diferente dos PAL (Programas de Assistência Legal), são condutores de políticas de planejamento e gestão dos sistemas de ensino, de metodologias educativas, de práticas de formação de professores e de organização do trabalho pedagógico da escola para os sistemas de ensino. Esses

aspectos são importantes para municípios com pouca capacidade de formular políticas e com condições de oferta em situações bastante desfavoráveis.

Embora os PAV's operem o menor valor em recursos, cumprem um papel importante no processo de indução de políticas nos municípios mais carentes econômica e administrativamente, pois essas políticas podem influenciar a agenda dos governos, inclusive para uso das transferências não condicionadas, já que dada sua baixa capacidade de formular políticas, os modelos e procedimentos de políticas introduzidas pela via desses programas em grande parte dos municípios constituem as referências que os gestores municipais (tanto dos órgãos gestores do sistema quanto das escolas) dispõem.

No entanto, considerando que o artigo tem como foco o nível das transferências de recursos, não se pode afirmar se estas, de fato, alteram a realidade dos municípios no que se refere à qualidade da oferta. Podemos afirmar apenas se o desenho das políticas concorre para que as unidades federativas recebam mais recursos desses programas e se tais recursos têm sido redistribuídos de forma mais equitativa. Nessa dimensão, o estudo aqui apresentado, abre outro pertinente campo de investigação a partir da combinação de métodos quantitativos e qualitativos, a exemplo do estudo de casos, de forma a analisar o efeito dessas políticas nos sistemas estaduais e municipais de educação.

Referências

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392004000200003& script=sci_ abstract>. Acesso em: 24 maio 2014.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 193-222.

INMAN, Robert. Rethinking federalism. **Journal of Economic Perspectives**, Fall, v. 11, n. 4. p. 43-64, 1997.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, set. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. [s.l.; s.e.], 1997. p. 39-73.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Economics**, New York, W. W. Norton & Company, 2005.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parlamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**, London, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

Cacilda Rodrigues Cavalcanti é Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com atuação profissional e acadêmica no campo de políticas públicas de educação, em especial, no campo da gestão e do financiamento da educação básica.

E-mail: cavalcanticacilda@gmail.com

Recebido em 24 de outubro de 2016

Aprovado em 03 de abril de 2017

ISSN: 2236-5907

fineduca
Revista de Financiamento da Educação

Editores do volume 7

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil
Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil
Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil
Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Juca Gil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Patrícia Balthazar Garcia
Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS
Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: http://seer.ufrgs.br/fineduca