ISSN: 2236-5907

revista fineduca 2011 2020

Artigos

Volume 10 - 2020 | n. 33

O PAR e o financiamento das redes estaduais de ensino à luz da meta 7 do PNE

Andressa Maria Rodrigues Klosovski
Bárbara Akemi Sato
Nathalia de Paula Vieira
Cristina Helena Almeida de Carvalho
Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

O artigo apresenta uma análise comparativa entre o financiamento de obras em escolas públicas, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), entre 2011 e 2015, as transferências complementares da União, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Trata-se de pesquisa descritiva e exploratória, por intermédio de revisão bibliográfica e documental. A abordagem é quantitativa, utilizando os dados do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Conclui-se que as transferências voluntárias do FNDE por meio do PAR, para realização de obras, não são realizadas, necessariamente, aos estados com maiores dificuldades financeiras e deficiências educacionais, prejudicando o alcance da meta 7 do PNE.

Palavras-chave: **Plano de Ações Articuladas. Federalismo Colaborativo. Plano Nacional de Educação. Fundeb. Ideb.**

The Plan of Articulated Actions and the financing of state education networks considering the goal 7 of the National Education Plan

Abstract

The article presents a comparative analysis between the financing of works in public schools, through the Plan of Articulated Actions (PAR), between 2011 and 2015, the complementary transfers from the Federal Government within the scope of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb), and the evolution of the Basic Education Development Index (Ideb). It is a descriptive and exploratory research, through a bibliographical and documentary review. The approach is quantitative, using data from the Ministry of Education (MEC), the National Education Development Fund (FNDE) and the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep). It is concluded that the voluntary transfers of the FNDE through the PAR, to carry out the works, are not necessarily carried out to the states with greater financial difficulties and educational deficiencies, impairing the achievement of goal 7 of the PNE.

Keywords: **Plan of Articulated Actions. Cooperative Federalism. National Education Plan. Fundeb. Ideb.**

Introdução

As políticas públicas educacionais no Brasil são executadas considerando-se a organização federativa e o regime de colaboração entre os entes federados. Esse regime compartilha competências quanto à responsabilidade prioritária pelas etapas de ensino, bem como concepção, implementação e avaliação dos programas que visam à melhoria da qualidade da educação, especialmente em seu ciclo básico.

Para Cury (2007) e Rocha (2016), o pacto federativo de colaboração, estabelecido pela Constituição Federal para execução de políticas públicas no âmbito educacional, somado ao ciclo de implementação de tais políticas, em que o órgão central as formula e há descentralização das ações, depende da utilização de ferramentas de articulação, com o intuito de operacionalizar um sistema segmentado, tendo como objetivos finais a universalização e alcance de padrões mínimos de qualidade do ensino.

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, previu a realização de transferências suplementares e voluntárias da União aos estados, Distrito Federal e municípios, observando-se critérios norteadores, quais sejam, "[...] o *IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado [...]*" (art. 8º, §2º).

O instrumento utilizado para operacionalização da assistência técnica e financeira voluntária da União denomina-se Plano de Ações Articuladas (PAR), sendo este mencionado no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014) em sua meta 7.

Dessa forma, este estudo tem como objetivo a investigação sobre a forma como o Plano de Ações Articuladas contribui para o alcance da meta 7 do PNE, a partir da análise do montante de recursos transferidos para redes estaduais e do Distrito Federal, dadas as desigualdades educacionais identificadas a partir do Ideb e a complementação de recursos pela União no âmbito do Fundeb.

O artigo está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, procura-se contextualizar o financiamento das políticas federais da educação básica, com destaque para o Plano de Ações Articuladas (PAR). A segunda seção, trata da metodologia, com um estudo descritivo e exploratório, amparado pela pesquisa bibliográfica e documental. Em seguida, na última seção, pretende-se analisar e discutir os dados quantitativos e financeiros em relação aos investimentos em obras do PAR.

Contextualização

A Constituição Federal define, em seu artigo 211, a função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

Para tanto, um conjunto de políticas federais de financiamento da educação básica é desenvolvido a fim de reduzir as disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, que contribuem para a desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. Na mesma medida, esse fato impõe dificuldades para a oferta educacional, assim como melhorias nos indicadores de qualidade, demandando da União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do País.

Dessa forma, cabe à União transferir parte de sua arrecadação aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios. Dentro do pacto federativo e dada a organização da educação brasileira, cabe ao governo federal implementar programas que contribuam de forma suplementar para a universalização da escolaridade obrigatória, sob a responsabilidade de estados e municípios, o que ocorre por meio dos programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (CRUZ, 2012).

Os programas de assistência financeira podem ser de três tipos: a direta, a automática e a voluntária. De acordo com Cruz (2012), a primeira se refere às políticas em que a execução financeira é realizada pela União, porém são os estados e municípios que utilizam os produtos e serviços contratados. A automática trata daquelas assistências que não precisam de contrato, adesão ou outro tipo de instrumento para sua formalização. Ela está amparada em lei federal que define o formato do programa.

Já as transferências voluntárias, como o próprio nome já descreve, tratam das assistências decorrentes de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais, ou seja, exige a demonstração de interesse por parte do ente federado e a realização de planejamento para que a assistência seja analisada, aprovada e executada.

Nesse contexto, foi desenvolvido o Plano de Ações Articuladas (PAR). Previsto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, esse tipo de assistência voluntária foi implementado sob uma visão de planejamento sistêmico, a fim de fortalecer o regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal e articular os programas e ações destinados especialmente à educação básica.

Assim, o PAR é um importante instrumento de planejamento de políticas de médio e longo prazo e é organizado a partir de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Além disso, o PAR foi uma das políticas delineadas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que visava fortalecer a atuação estatal coordenada em todos os níveis, etapas e modalidades da educação, acabando com a visão fragmentada das políticas educacionais.

O PDE também foi responsável por outras iniciativas, como a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Esse indicador é calculado a partir dos dados sobre rendimento escolar (constantes do censo escolar), combinados com os dados de desempenho dos alunos, (constantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)), permitindo uma avaliação da qualidade da educação básica.

> Com a Prova Brasil e o Educacenso, estavam dadas as condições para a criação do IDEB, expresso numa escala de zero a 10. Com o novo indicador, o PDE procura superar

> algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à qualidade.
> [...]
> A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2007b, p. 21-v).

O Ideb possibilitou que a União desempenhasse com mais efetividade sua função redistributiva e supletiva, na medida em que permitiu identificar os lugares com os menores índices, que necessitariam de maiores recursos financeiros. Por meio do índice também foi possível traçar metas de qualidade educacional:

> Os dados divulgados referem-se à radiografia tirada em 2005. O IDEB calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021 (BRASIL, 2007b, p. 22-v).

De acordo com Boueri e Costa (2013), a principal meta estabelecida é alcançar o índice de 6,0 pontos, em 2021, como média de desempenho dos anos iniciais do ensino fundamental nas redes públicas. Tal meta corresponde ao desempenho escolar médio dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), à época da concepção do PDE, em 2007.

Nesse contexto, foi aprovado pelo Congresso Nacional, em 2014, o Plano Nacional da Educação (PNE). O plano, em sua meta 7, menciona o PAR como uma das estratégias a serem realizadas para o alcance dos resultados previstos até o fim de sua vigência.

> Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	5,2	5,5	5,7	6,0
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	4,7	5,0	5,2	5,5
ENSINO MÉDIO	4,3	4,7	5,0	5,2

> 7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar; (BRASIL, 2014, Anexo).

Dessa forma, a adesão de estados e municípios ao PAR implica na responsabilidade de promover melhorias na qualidade da educação, enfrentando as dificuldades em face da elevação do desempenho escolar, ou seja, a melhoria do Ideb e redução das desigualdades educacionais presentes no País.

Metodologia

Trata-se de pesquisa descritiva e exploratória, baseada em revisão bibliográfica e documental. Será realizada análise quantitativa a partir de relatórios extraídos dos sistemas corporativos do MEC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Além disso, dadas as dimensões tratadas pelo PAR, apenas a dimensão relativa à infraestrutura será escopo de análise neste estudo. Ela considera as ações relativas a construções, ampliações e reformas de estabelecimentos educacionais. A escolha justifica-se pela existência de estudos que demonstram que a infraestrutura escolar influencia no desempenho escolar.

Segundo Hattie (2009), a infraestrutura escolar influencia no desempenho dos estudantes principalmente quando há desigualdades de infraestrutura entre as escolas que compõem o sistema educacional. Em sistemas mais equitativos, a relação existente entre esse fator e o desempenho educacional diminui. Duarte, Gargiulo e Moreno (2011 p. 2) também descrevem que "[…] *empirical evidence from the United States indicates that students who attend schools with good conditions of infrastructure exceed, by several percentage points, the performance of students in lower quality buildings*".

Dessa forma, a análise irá considerar tal influência para realizar os seguintes questionamentos: tendo em vista que os recursos provenientes de transferências voluntárias não se referem a recursos vinculados constitucionalmente à educação, os recursos transferidos por meio do PAR são direcionados aos entes com a mais baixa pontuação no Ideb, com vistas ao fomento da qualidade da educação básica e redução das desigualdades regionais? Os estados, incluindo o Distrito Federal, com menor Ideb e aqueles que recebem complementação da União, no âmbito do Fundeb, são os que recebem também maior aporte de financiamento por meio do PAR?

Análises

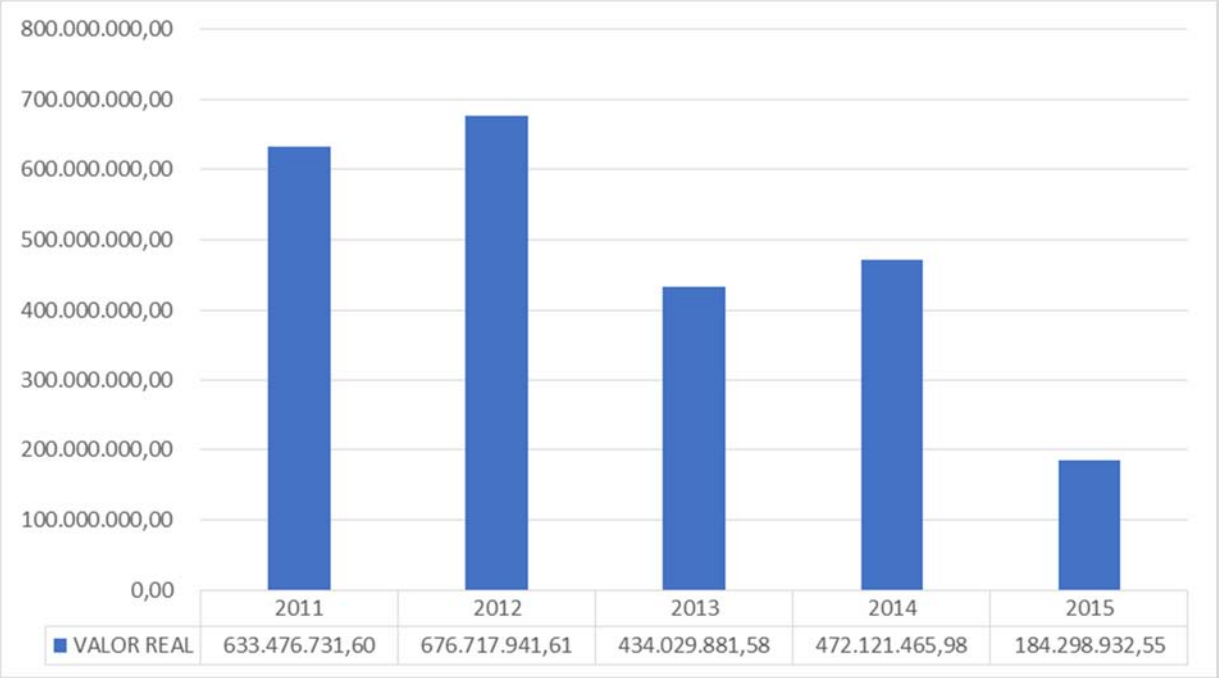
Investimento em Obras

O período de 2011 a 2015 foi definido, pois se refere ao segundo ciclo do PAR, cuja sistematização e confiabilidade de dados foram realizadas pelo Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). Além disso, o período contempla três ciclos do Ideb, o que possibilita a análise comparativa.

O objetivo é verificar o volume total de financiamento ao investimento realizado no âmbito do PAR, bem como sua repartição entre os estados para, posteriormente, verificar se os entes federados beneficiários das transferências correspondem àqueles com menor Ideb e maior necessidade de complementação da União para financiamento das ações educacionais.

Considerando os parâmetros para a escolha dos beneficiários dos recursos de transferências voluntárias recebidos por meio do PAR, foram realizadas análises acerca do volume de recursos transferidos, para construção, reforma e ampliação de escolas, aos 26 estados e ao Distrito Federal.

Gráfico 1 - Transferências do PAR aos estados, a preços constantes de 2015-IPCA (em R$)



Fonte: FNDE, SIGEF. Elaborado pelas autoras.

Ao analisar os valores totais dispendidos por meio dessa transferência voluntária no período, observa-se que os investimentos em obras tiveram uma queda entre 2012 e 2013, e mais significativa entre 2014 e 2015, justamente o primeiro ano de implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Isso ocorreu devido à crise econômica, o que levou à perda de poder de investimento da administração pública federal. Além disso, a partir de 2014 foi introduzido um processo de controle de execução dos recursos transferidos, com o monitoramento das ações do PAR, devendo os beneficiários comprovar a execução para que pudessem receber os recursos empenhados.

A seguir, foram analisados também os montantes recebidos pelos estados no período, tanto o valor total como o valor *per capita,* obtido por intermédio da divisão do valor recebido pelo PAR, ajustado pelo IPCA-2015, para obras, pelo número de matrículas por ano e, após, realizado cálculo da média dos anos considerados no período (2011-2015), conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Transferências pelo PAR por estado e DF – 2011 a 2015 (em R$)

ESTADO	PAR TOTAL (2011-2015)	PAR (AJUSTADO IPCA - BASE 2015)	Transferência do PAR - MÉDIA 2011-2015 (AJUSTADO IPCA - BASE 2015) *PER CAPITA*
CE	211.182.985,97	244.291.454,99	104,78
PE	178.836.949,99	204.426.851,25	54,36
MG	167.916.875,75	195.236.482,47	17,47
SC	162.024.245,53	191.489.116,08	62,43
PA	151.743.732,67	172.604.856,44	51,88
MS	135.388.254,73	154.947.637,57	114,89
PI	125.814.695,42	144.418.940,68	113,58
DF	114.276.177,95	126.416.675,17	52,35
MT	106.738.077,82	127.135.435,70	58,00
RJ	104.187.792,06	131.401.602,29	24,45
AM	98.386.651,67	109.098.200,20	45,90
GO	85.940.535,73	95.285.825,01	36,88
PR	75.999.803,10	86.946.462,37	14,20
BA	59.892.920,43	71.264.449,10	13,39
RN	52.094.340,19	59.113.160,71	40,81
PB	49.905.990,02	57.129.719,52	32,46
TO	33.378.499,70	37.607.137,42	36,29
AC	32.762.386,47	35.843.333,62	45,78
SP	27.251.299,82	32.172.303,94	1,47
RR	20.311.284,83	25.427.369,22	59,53
SE	19.989.306,97	23.687.740,11	24,45
ES	19.686.002,36	21.941.808,72	15,92
RS	16.305.067,82	19.948.641,20	3,69
RO	14.140.575,31	15.362.065,86	13,51
AL	7.956.148,19	8.849.034,44	7,87
MA	4.810.462,58	5.801.235,15	2,40
AP	2.285.647,04	2.797.414,09	3,82
TOTAL	**2.079.206.710,12**	**2.400.644.953,32**	

Fonte: FNDE, SIGEF. Elaborado pelas autoras.

A partir da tabela acima é possível perceber que há uma grande variação no valor *per capita* recebido para financiamento de infraestrutura pelas redes estaduais. Os valores variam entre R$ 114,89, para o Mato Grosso do Sul, e R$ 2,40, para o Maranhão. Quanto à distribuição dos recursos entre os estados, os que menos receberam recursos, considerando o parâmetro de valor *per capita*, foram SP, RS, AL, MA e AP.

Ao longo deste estudo, serão verificadas as interações entre esses valores de investimentos em obras e as complementações recebidas pelo Fundeb, juntamente com os resultados do Ideb, para que seja possível verificar se os recursos transferidos foram direcionados aos estados que apresentaram maiores dificuldades educacionais.

PAR x Fundeb

Para realizar esta análise, foram identificados os estados que receberam complementação da União ao Fundeb, entre os anos 2011 e 2015. Essa complementação ocorre nos casos nos quais a arrecadação do estado, por meio da subvinculação das receitas dos impostos e transferências, não tenha alcançado o valor mínimo nacional por aluno, estabelecido a cada ano pelo fundo.

Os dados expostos na tabela abaixo mostram que os estados que receberam complementação do FUNDEB, no período, foram: Bahia, Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Amazonas, Piauí, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte. Os demais estados não receberam complementação do Fundeb.

Tabela 2 – Transferências Fundeb 2011 a 2015 - Base IPCA 2015

Estado	Fundeb - complemento estadual	Complementação do Fundeb por estado - média entre 2011-2015 *per capita*
BA	4.268.971.328,91	833,78
PA	4.040.345.567,42	1.220,62
MA	3.165.348.180,72	1.459,28
CE	1.820.469.630,94	794,97
PE	1.359.482.343,97	369,15
AM	1.214.272.522,67	515,90
PI	839.564.509,70	678,52
AL	788.172.401,87	698,80
PB	452.613.408,23	261,94
RN	131.580.023,90	96,92
TOTAL	18.080.819.918,33	

Fonte: FNDE, SIGEF. Elaborado pelas autoras.

A partir dessa identificação, foi realizada uma análise dos estados que receberam complementação da União e recursos PAR.

A tabela foi dividida em quatro colunas. A primeira se refere à classificação dos estados em relação à necessidade de complementação da União por meio do Fundeb, a segunda classifica os estados que receberam complementação, conforme quadro acima, em relação aos valores *per capita*. As terceira e quarta colunas classificam os estados em relação ao valor total recebido por meio do PAR e ao valor *per capita*, respectivamente.

Tabela 3 – Análise comparativa entre PAR e Fundeb

ESTADO	Classificação Fundeb	Classificação Fundeb *per capita*	Classificação PAR TOTAL	Classificação PAR *per capita*
BA	1	3	14	22
PA	2	2	5	9
MA	3	1	26	26
CE	4	4	1	3
PE	5	8	2	7
AM	6	7	11	10
PI	7	6	7	2
AL	8	5	25	23
PB	9	9	16	15
RN	10	10	15	12
MS	11		6	1
SC	12		4	4
RR	13		20	5
MT	14		9	6
DF	15		10	8
AC	16		18	11
GO	17		12	13

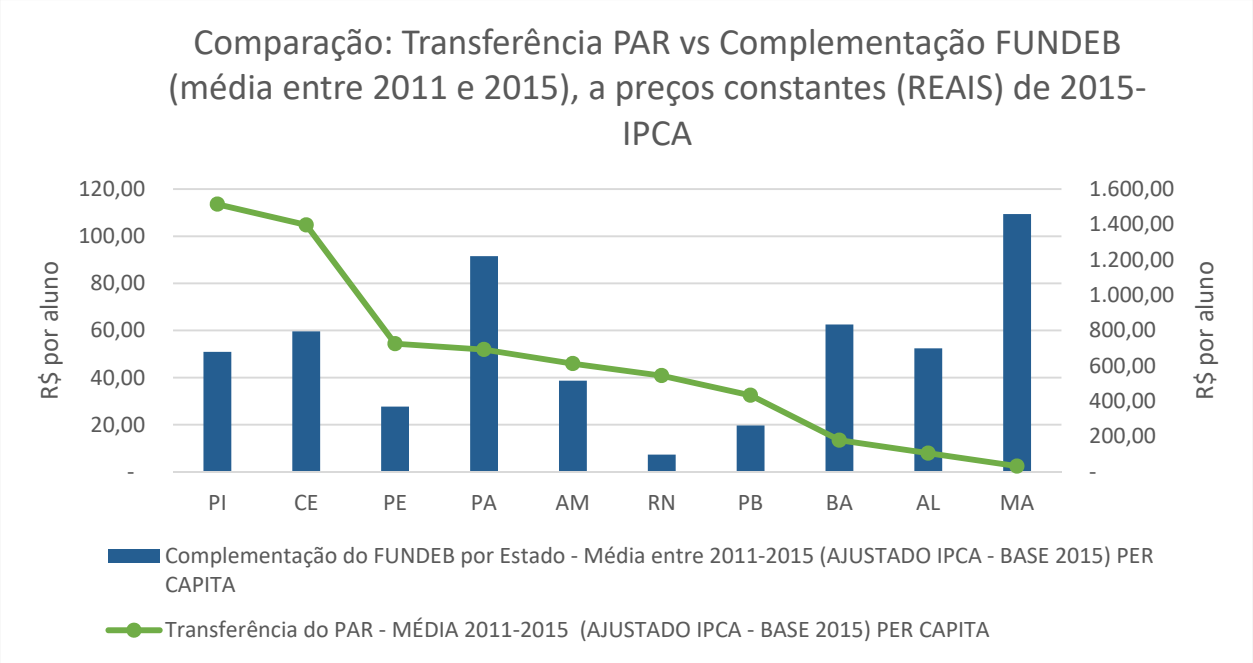
TO	18		17	14
SE	19		21	16
RJ	20		8	17
MG	21		3	18
ES	22		22	19
PR	23		13	20
RO	24		24	21
AP	25		27	24
RS	26		23	25
SP	27		19	27

Fonte: FNDE, SIGEF. Elaborada pelas autoras.

A partir dessa comparação, é possível perceber que os estados que mais receberam recursos por meio do PAR para a dimensão de Infraestrutura não necessariamente foram os estados que possuem maiores dificuldades de arrecadação e já recebem suporte por meio da complementação do Fundeb.

O gráfico abaixo ilustra a comparação dos recursos transferidos por meio do PAR e os recursos transferidos por complementação do Fundeb (média *per capita* entre 2011-2015).

Gráfico 2 – Transferência PAR vs Complementação Fundeb (média entre 2011 e 2015) por aluno, a preços constantes de 2015-IPCA (em R$)



Fonte: FNDE, SIGEF. Elaborado pelas autoras.

Como é possível perceber, os dados revelam que não há relação direta do critério utilizado na distribuição dos recursos do PAR, no sentido de reduzir as desigualdades regionais e educacionais enfrentadas pelo País. A título de exemplificação, vale citar os estados da Bahia e de Alagoas, que estão entre os dez estados que mais recebem recursos pelo Fundeb, mas entre os que menos recebem recursos para obras por meio do PAR.

PAR X Ideb

Para esta análise, foi identificado o resultado do Ideb das redes estaduais e do Distrito Federal, considerando a média dos resultados apresentados pelos alunos dos anos iniciais, anos finais e do ensino médio por ano. Na tabela abaixo são apresentados os resultados para os ciclos de 2011, 2013, 2015 e 2017. Na última coluna, foi calculada a diferença entre a média dos resultados de 2017 de cada estado e a média das metas previstas para o mesmo ano, de 5,1, considerando as metas de cada etapa (5,5 para os anos iniciais do ensino fundamental; 5,0 para os anos finais do ensino fundamental; e 4,7 para o ensino médio).

Tabela 4 – Média dos resultados do Ideb das redes estaduais e distrital de 2011, 2013, 2015 e 2017 e distância da média da meta 7 em 2017

UF	2011	2013	2015	2017	Variação %	Diferença entre 2017 e a meta 7 do PNE (média)
AC	3,75	3,85	3,95	4,15	11%	0,95
AL	2,55	2,65	2,95	3,65	43%	1,45
AM	3,65	3,15	3,3	3,25	-11%	1,85
AP	3,25	3,45	3,95	3,95	22%	1,15
BA	2,95	2,95	3,05	2,95	0%	2,15
CE	3,55	3,6	3,8	4,15	17%	0,95
DF	3,5	3,55	3,75	3,85	10%	1,25
ES	3,5	3,7	3,85	4,25	21%	0,85
GO	3,8	4,15	4,25	4,75	25%	0,35
MA	3,3	3,3	3,45	3,8	15%	1,3
MG	4,05	3,45	3,75	3,9	-4%	1,2
MS	3,5	3,55	3,8	4,1	17%	1
MT	3,7	4,15	4	4	8%	1,1
PA	2,95	2,85	3,1	3,05	3%	2,05
PB	2,9	3	3,2	3,25	12%	1,85
PE	3,2	3,75	3,95	4,15	30%	0,95
PI	3,25	3,6	4	4,25	31%	0,85
PR	3,85	3,25	3,5	3,65	-5%	1,45
RJ	3,2	3,6	3,65	3,5	9%	1,6
RN	2,85	2,9	3	3,1	9%	2
RO	3,4	3,8	3,65	3,85	13%	1,25
RR	3,55	3,55	3,65	4,35	23%	0,75
RS	3,6	3,35	3,55	3,65	1%	1,45
SC	4,35	3,85	4,05	4,2	-3%	0,9
SE	2,9	2,75	2,75	3,3	14%	1,8
SP	4,1	4,05	4,3	4,3	5%	0,8
TO	3,7	3,45	3,55	4,05	9%	1,05

Fonte: INEP. Elaborado pelas autoras.

Por meio dos resultados acima, é possível perceber que as redes estão distantes da meta prevista. Ademais, verifica-se que há diferentes realidades educacionais e desafios a serem enfrentados pelos estados, dados os diferentes resultados apresentados e a pouca variação nos resultados do Ideb obtidos ao longo dos anos. As exceções são os estados de

Alagoas, Pernambuco e Piauí, que apresentaram variação positiva substancial no indicador. Ressalta-se que os três estados receberam recursos de complementação da União via Fundeb durante o período analisado. Pode-se observar, também, que os estados da Bahia, Pará e Rio Grande do Norte são os que estão mais distantes da meta estabelecida e apresentam pouca ou nenhuma variação em relação aos resultados do Ideb no período observado, sendo que os três estados também recebem recursos de complementação da União via Fundeb.

A partir dessas informações, na tabela a seguir, é apresentada a comparação entre o montante recebido pelos estados e Distrito Federal por meio do PAR e a posição do ente no Ideb para os anos de 2011 e 2017.

Tabela 5 – Comparação entre o financiamento do PAR, no período de 2011 a 2015, e a média dos resultados do Ideb em 2011 e 2017

UF	Recursos recebidos – PAR (2011 a 2015)	% participação PAR	Posição Financiamento PAR	Posição 2011 (Ideb)	Posição 2017 (Ideb)
CE	R$ 244.291.454,99	10,18%	1	11	8
PE	R$ 204.426.851,25	8,52%	2	20	9
MG	R$ 195.236.482,47	8,13%	3	3	14
SC	R$ 191.489.116,08	7,98%	4	1	6
PA	R$ 172.604.856,44	7,19%	5	23	26
MS	R$ 154.947.637,57	6,45%	6	15	10
PI	R$ 144.418.940,68	6,02%	7	19	5
RJ	R$ 131.401.602,29	5,47%	8	21	21
MT	R$ 127.135.435,70	5,30%	9	7	12
DF	R$ 126.416.675,17	5,27%	10	13	15
AM	R$ 109.098.200,20	4,54%	11	9	23
GO	R$ 95.285.825,01	3,97%	12	5	1
PR	R$ 86.946.462,37	3,62%	13	4	18
BA	R$ 71.264.449,10	2,97%	14	22	27
RN	R$ 59.113.160,71	2,46%	15	26	25
PB	R$ 57.129.719,52	2,38%	16	24	24
TO	R$ 37.607.137,42	1,57%	17	8	11
AC	R$ 35.843.333,62	1,49%	18	6	7
SP	R$ 32.172.303,94	1,34%	19	2	3
RR	R$ 25.427.369,22	1,06%	20	12	2
SE	R$ 23.687.740,11	0,99%	21	25	22
ES	R$ 21.941.808,72	0,91%	22	14	4
RS	R$ 19.948.641,20	0,83%	23	10	19
RO	R$ 15.362.065,86	0,64%	24	16	16
AL	R$ 8.849.034,44	0,37%	25	27	20
MA	R$ 5.801.235,15	0,24%	26	17	17
AP	R$ 2.797.414,09	0,12%	27	18	13
TOTAL	**R$ 2.400.644.953,32**	**100%**			

Fonte: FNDE, SIGEF. INEP. Elaborado pelas autoras.

Por meio dessa análise, é possível perceber também que não há um parâmetro definido entre a definição do financiamento pelo PAR e os resultados obtidos pelos estados no Ideb. Não necessariamente a alocação de recursos federais foi direcionada aos estados com maiores dificuldades educacionais. Como exemplo, é possível citar o Ceará, que é o estado que mais recebeu recursos por meio desse tipo de assistência voluntária e sua rede estadual possui o 8º melhor Ideb do País. Em contrapartida, os estados de Alagoas e Maranhão, ambos recebedores de complementação do Fundeb, possuem baixos resultados no Ideb e estão entre os que menos recebem recursos pelo PAR.

Dessa forma, conforme apresentado nas análises realizadas, não foi possível identificar relação entre as transferências realizadas por meio do PAR e as complementações do Fundeb e também com os resultados do Ideb no período.

Considerações Finais

Inicialmente, é importante esclarecer que a presente pesquisa não pretende estabelecer relação de causalidade entre o investimento em obras do PAR e a evolução do Ideb, mas verificar se os critérios norteadores das transferências voluntárias da União aos estados e Distrito Federal foram utilizados. A metodologia de classificação dos estados, para cada um dos parâmetros estabelecidos, foi realizada apenas como suporte para a análise pretendida.

As políticas de financiamento da educação devem ser pautadas pelos princípios da universalidade e qualidade, tendo como diretriz, ainda, o pacto federativo e o princípio colaborativo.

O PAR é um instrumento de planejamento multidimensional, que contribui para o melhor direcionamento de recursos para o financiamento das ações educacionais e para a priorização de projetos. No entanto, tem como premissa a capacidade gerencial dos entes beneficiados e a possibilidade de promover a melhoria nos resultados do Ideb.

Dessa forma, observando-se as transferências voluntárias realizadas por meio do PAR para obras ao longo do período estudado, verifica-se que houve redução significativa de recursos entre 2014 e 2015, primeiro ano de implementação do PNE. Ademais, o governo federal não utiliza, necessariamente, os critérios relativos às deficiências educacionais na distribuição dos recursos voluntários. Ainda que existam critérios técnicos observados, referentes à apresentação, análise e aprovação dos projetos educacionais, os recursos nem sempre têm sido transferidos àqueles estados que possuem menor nota do Ideb e/ou maiores aportes da complementação da União ao Fundeb.

Os resultados obtidos permitem afirmar que a implementação da estratégia 7.5 do PNE, ou seja, a transferência de recursos voluntários do FNDE por meio do PAR, quanto às obras em escolas públicas, para o alcance da melhoria da qualidade da educação básica, não parece considerar os parâmetros empregados no presente estudo, quais sejam, os resultados obtidos no Ideb e as transferências da União no âmbito do Fundeb.

A União, tendo em vista seu papel suplementar, deve priorizar critérios que consistam na redução das desigualdades regionais, além de favorecer a autonomia dos agentes implementadores das políticas públicas educacionais: estados, Distrito Federal e municípios. Para Carvalho (2016), a União só exercerá efetivamente seu papel redistributivo se for capaz de reduzir as diferenças de capacidade de atendimento e arrecadação desses entes.

É possível concluir que a execução do PAR deve ser reelaborada, no que se refere às obras em escolas públicas, para levar em conta não apenas a alocação de recursos aos entes federados com maior capacidade técnico-administrativa, e assim com possibilidade de melhora nos resultados do Ideb, critério estabelecido oficialmente para a escolha dos beneficiários das transferências voluntárias, mas, de maneira oposta, considerar os estados com maiores dificuldades e deficiências educacionais, analisando as transferências da União no âmbito do Fundeb e os resultados obtidos no Ideb, de modo a possibilitar então o alcance da meta 7 prevista no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Referências

BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 30 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de Julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 24 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 02 jan. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Org.). **Organização da educação brasileira**: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação,** n. 2, 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/51383/31837>. Acesso em: 01 jan. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Liber, 2007. p. 113-129.

DUARTE, J.; GARGIULO, C.; MORENO, M. School Infrastructure and Learning in Latin American Elementary Education: An Analysis based on the SERCE. **Inter-American Development Bank**, n. IDB-TN-277, set. 2011.

HATTIE, John. **Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement**. London; New York: Routledge; Taylor & Francis Group, 2009.

ROCHA, Maria Zélia Borba. A organização federativa do ensino brasileiro. In: ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Org.). **Organização da educação brasileira**: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 15-58.

Andressa Maria Rodrigues Klosovski possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2005) e pós-graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (2013). Mestrado em educação, em andamento, pela Universidade de Brasília (2019). Atualmente é analista industrial IV no SESI - Departamento Nacional. Tem experiência na área de gestão educacional e financiamento da educação.
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-9694-3107
E-mail: andressa_riba@yahoo.com.br

Bárbara Akemi Sato possui graduação em Letras pela Universidade de Brasília (2004). Atualmente é especialista em financiamento programas educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional - FNDE. Tem experiência na área de Educação e Gestão.
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-0177-6604
E-mail: barbara_sato@hotmail.com

Nathalia de Paula Vieira é mestranda em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2013). Tem experiência na área de Administração Pública e Educação, com ênfase em Avaliações Educacionais.
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-7640-1546
E-mail: nathaliadepaulavieira@gmail.com

Cristina Helena Almeida de Carvalho possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Santos (1991), mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2002) e doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2011) na área de Política Social. Atualmente, é Professora Associada I do Departamento de Planejamento e Administração da Educação (PAD) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB).
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3667-3904
E-mail: cristinahelena@unb.br

Recebido em 15 de maio de 2019

Aprovado em 20 de outubro de 2019

ISSN: 2236-5907

fineduca
Revista de Financiamento da Educação

Editores do volume 10
Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil
José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Comitê Editorial
Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 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

Conselho Editorial
Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina
Andréa Barbosa Gouveia
Universidade Federal do Paraná, Brasil
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
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
Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
Maria Angélica Pedra Minhoto
Universidade Federal de São Paulo, Brasil
Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil
Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil
Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil
Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil
Rosana Gemaque Rolim
Universidade Federal do Pará, Brasil
Rubens Barbosa de Camargo
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: Caio Cabral da Silva
Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
Revisão de inglês: Sabrina Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação
Associação Nacional de Pesquisa em
Financiamento da Educação
e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: http://seer.ufrgs.br/fineduca