

---

# Relações Intergovernamentais em Políticas da Educação Básica Brasileira

FARENZENA, Nalú

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PERGHER, Calinca Jordânia

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (campus Alegrete) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

MOSNA, Rosa Maria Pinheiro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

As responsabilidades pela educação pública brasileira são compartilhadas pelos níveis governamentais – União, estados, Distrito Federal e municípios –, observando as respectivas prioridades e competências. Na educação básica, essas responsabilidades envolvem campos próprios de cada governo, assim como colaboração e cooperação. A oferta de educação básica pública é realizada, na sua quase totalidade, pelos governos subnacionais, mas há interveniência da União em dimensões como o financiamento, o planejamento, a regulamentação e a avaliação externa.

Na cooperação intergovernamental na educação básica, a União tem o dever de assistir técnica e financeiramente aos estados e aos municípios, para cumprir suas funções redistributiva e supletiva, visando a equidade e o padrão mínimo de qualidade educacional, conforme estabelece o art. 211 da Constituição da República.

Com isso, há programas e ações federais com capilaridade nas redes públicas estaduais e municipais do país que contemplam arranjos intergovernamentais; são propostos ou têm diretrizes gerais estabelecidas sob protagonismo do governo da União, mas se concretizam com o trabalho das administrações públicas estaduais e municipais e das escolas públicas.

Este texto trata de quatro políticas intergovernamentais: a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o Plano de Ações Articuladas (PAR); a política de transporte escolar a partir do olhar sob um de seus programas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); o Programa Mais Educação. O foco é colocado nas responsabilidades governamentais no âmbito de cada política, com o objetivo de analisar semelhanças e diferenças nas relações intergovernamentais previstas nas políticas estudadas.

Reunimos aqui resultados de estudos das autoras que focaram políticas federais intergovernamentais na educação básica, os quais contemplaram diferentes metodologias e abordagens, mas que têm em comum a análise documental de cada política, sendo essa a base para a escrita do presente texto. Ou seja, trabalharemos com a perspectiva das (co)responsabilidades governamentais inscritas nos documentos normativos das políticas.

Além desta introdução, há quatro seções que contêm a descrição de cada política e uma seção final em que a perspectiva comparada é esboçada. Antes do próximo segmento, porém, cabe pontuar aqui as noções de políticas públicas e de relações intergovernamentais que utilizamos.

As políticas públicas podem ser consideradas *programas* de ação pública, isto é “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER e SUREL, 2002, p. 11). Como dispositivos político-administrativos, exigem mobilização, para decisões e ações, e, por isso, têm uma dimensão de concretude, de tradução de prescrições em atos para manter ou alterar uma situação. As políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, *tal qual ele é percebido* (MULLER, 2006). Deste modo, *as policies*, compreendidas como espaços de construção de sentido, não podem ser reduzidas a um conjunto de estratégias organizacionais, são um elemento da participação política, junto a modos tradicionais dessa participação, como o voto ou a militância política.

Segundo Souza (2006), a noção de relações intergovernamentais diz respeito às conexões entre diferentes níveis de governo. Seu estudo requer olhar para os arranjos administrativos e legais que regem essas relações e, igualmente, levar em conta a compreensão de como os conflitos são negocia-

---

dos, ou seja, a negociação política entre os grupos, com ênfase para os atores situados nas diferentes esferas de governo previstas no federalismo brasileiro. O ordenamento constitucional-legal é uma referência, como também o são os conteúdos das políticas e as sistemáticas que se estabelecem na implementação das políticas intergovernamentais. Neste texto, serão acentuados arranjos administrativos e legais que estão na base das relações intergovernamentais nas quatro políticas que são objeto de atenção.

## **Complementação da União ao Fundeb<sup>1</sup>**

O Fundeb passou a vigorar em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Seus objetivos explícitos são: manter e desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais docentes da educação. De modo implícito, objetiva também equiparar a capacidade de financiamento da educação básica dos entes federativos.

É um fundo contábil e redistributivo, composto por uma parte dos recursos da receita resultante de impostos dos estados e dos municípios vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e por recursos complementares da União. Essa complementação é a transferência de recursos a fundos estaduais cujos recursos próprios do governo estadual e das prefeituras não permitem atingir o valor mínimo nacional por aluno.

O valor da complementação da União ao Fundeb deve corresponder a, no mínimo, 10% dos recursos de contribuição dos governos estaduais e das prefeituras. Em valores constantes, os recursos da complementação foram os seguintes: 2,6 bilhões em 2007, 3,9 bilhões em 2008, 6,3 bilhões em 2009, 9 bilhões em 2010, 9,7 bilhões em 2011 e 9,8 bilhões em 2012. Em 2007 e 2008, eram oito estados que recebiam complementação: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí; de 2009 em diante o Amazonas também passou a receber complementação e o Rio Grande do Norte acessou esse recurso a partir de 2010.

A complementação da União ao Fundeb propicia aos estados beneficiados uma elevação apreciável na sua disponibilidade de recursos finan-

ceiros para a educação básica. Na implementação da política, ocorreu um movimento crescente de aproximação na capacidade de financiamento da educação entre os estados brasileiros, isso se considerados exclusivamente os recursos do Fundeb. Essa aproximação se deve ao aumento nos recursos de complementação da União.

Como toda *policy*, o Fundeb tem suas questões controversas e disputadas, há, portanto, uma agenda de deliberação sobre o Fundeb, da qual podem ser destacados os seguintes pontos: a contagem de matrículas da rede particular de ensino e uso dos recursos nessa rede; a definição das ponderações entre etapas, segmentos, modalidades e situações de oferta; a aplicação dos 10% da complementação da União em programas e ações de qualificação da educação, ao que se liga o pagamento do piso salarial profissional nacional do magistério das redes estaduais e municipais de ensino. As deliberações acerca dos dois últimos pontos são de responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, formada por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Mesmo com os avanços obtidos com a implantação do Fundeb, o estabelecimento de novos parâmetros para a formação do Fundeb, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a (re)distribuição dos recursos, continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, modificações na política de financiamento em geral, e do Fundeb em particular, tem sido propostas, com ênfase para a adoção do custo aluno qualidade inicial e do custo aluno qualidade como parâmetros.

## **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)<sup>2</sup>**

O Pnate foi instituído pela lei nº 10.880/2004. Seu objetivo inicial era garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural. Em 2009, passou a abranger a educação básica. Os recursos repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios permitem realizar parcialmente a prestação dos serviços do transporte escolar, seja

---

<sup>1</sup> Este segmento do trabalho baseia-se em Farenzena (2014, 2012).

<sup>2</sup> Este segmento do trabalho baseia-se em Pergher (2014).

---

por meio de despesas com a frota pública ou através da contratação de serviços terceirizados. No entanto, esses recursos têm se apresentado como insuficientes e acabam por ser acrescidos de recursos do salário-educação, da receita de impostos vinculada à MDE e outros de estados e municípios.

O recurso do Pnate é repassado diretamente aos governos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de convênio, com base na matrícula apurada no censo escolar do ano anterior; são repassadas nove parcelas anuais, de março a novembro. São os municípios os principais responsáveis pela oferta do transporte escolar, quer dizer, são eles que executam o serviço, mesmo para os alunos das escolas estaduais. Para recebimento dos recursos do Pnate, os municípios podem atender alunos das redes estaduais e, se acordado entre os entes, o FNDE pode repassar os recursos que cabem ao estado diretamente às prefeituras. O controle social do uso do recurso deve ser feito pelo Conselho do Fundeb de cada município, que analisa a prestação de contas no início de cada ano, emite parecer e a encaminha ao FNDE.

Pontuando questões controversas do Pnate, cabe analisar que um programa que atendeu, em 2012, 4,5 milhões de alunos de 5.122 municípios acaba por apresentar políticas de universalização que não dão conta de considerar as diversidades regionais, culturais e sociais.

Dentre as críticas endereçadas ao Pnate, destacam-se as relativas aos critérios adotados para a distribuição dos recursos entre os entes executores, se estes garantem ou não uma adequada ou justa distribuição dos recursos. Outro ponto que gera descontentamento diz respeito ao valor da *per capita* aluno/ano praticada no Pnate. Comprovadamente, o repasse feito não tem garantido na totalidade o valor gasto pelo ente que efetivamente oferta o transporte escolar (em grande parte os municípios, o que torna latente a necessidade de mais recursos da assistência financeira da União para efetivar um valor por aluno que seja menos inexpressivo em relação aos custos do transporte escolar cobertos com recursos dos municípios).

Aos municípios tem cabido a responsabilidade pela oferta e por grande parte do financiamento do transporte escolar, contudo, percebe-se que há um esforço por parte da União na tentativa de ampliar o acesso ao programa (abrangência para

a educação básica) e de auxiliar os municípios na oferta desse serviço a partir da criação, no ano de 2007, de outro programa, o Caminho da Escola, pelo qual a União objetiva a definição de padrões de qualidade na oferta do transporte escolar rural.

### **Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>3</sup>**

O PAR é um conjunto de processos, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), que visa ao cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e à observância das suas diretrizes. O processo de elaboração do PAR está disciplinado na Resolução CD/FNDE nº 29, de julho de 2007. Essa política estabelece ações e subações que deverão ser executadas, algumas exclusivamente pelos municípios, e, outras, em colaboração com a União, para que a educação atinja o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) de 6 pontos até 2022. Na sua regulamentação, fica claro o objetivo de estabelecer critérios, parâmetros e procedimentos para a transferência e a gestão dos recursos federais de assistência voluntária às redes públicas de educação básica, cuja pactuação entre os entes federados é condição indispensável para a efetivação dessa nova relação, exigindo uma ação conjunta, de colaboração.

Na esteira de avanços da política, foi editada a lei nº 12.695/2012, a qual preceitua que a União, por meio do MEC, está autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. Portanto, o FNDE, órgão do MEC que executa transferências de recursos financeiros, passou a utilizar apenas um termo de compromisso para executar a transferência direta para a implementação das ações pactuadas no PAR.

O PAR não tem como objetivo central a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino, contudo, a orientação para a criação dos comitês de acompanhamento da política, constituídos de uma pluralidade de sujeitos, traz no seu bojo o princípio da participação, bem como o incentivo à criação de instâncias colegiadas deliberativas, consultivas e de controle social (conselho municipal, conselhos escolares, conselho da alimentação escolar), as quais poderão encaminhar para uma gestão mais democrática da educação.

---

<sup>3</sup> Este segmento do trabalho baseia-se em Schuch (2014).

---

Assim como o PAR apresenta ações/subações de cunho democrático, também disponibiliza outras com perspectiva gerencialista, como o Programa PDE Escola, que destina recursos aos estabelecimentos de baixo Ideb, mediante a elaboração de um planejamento estratégico por uma comissão, sem a representação de todos os segmentos da comunidade escolar.

O PAR vem se aperfeiçoando gradativamente ano após ano, procurando atender novas demandas dos governos, dos educadores, da sociedade, dos políticos, corrigindo as lacunas ainda existentes, estabelecendo critérios de atendimento mais transparentes baseados em parâmetros definidos pelo MEC/FNDE e induzindo a adoção do planejamento na gestão pelas redes municipais e estaduais de ensino. O PAR, além de ser um dos instrumentos de ação do Plano de Metas, se insere dentro da função supletiva e redistributiva da União, ou seja, por intermédio do PAR, a União complementa recursos procurando estimular a colaboração entre os entes federados, em conjunto com a sociedade; os recursos financeiros disponibilizados, contudo, ainda são tímidos se consideradas as desigualdades educacionais existentes entre as redes municipais e estaduais, reflexos de uma sociedade profundamente desigual.

### **Programa Mais Educação (PME)<sup>4</sup>**

O PME foi instituído por meio da portaria normativa interministerial nº 17/2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação e estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar, prevista no parágrafo 2º do art. 34 da lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB, lei nº 9.394/960), mediante a oferta de atividades complementares no contraturno. Articula projetos e programas de seis ministérios: Educação, Cultura, Esporte, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Meio Ambiente.

O Programa teve início em 2008, nas capitais e cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes; em escolas públicas com Ideb abaixo de 2.9. Os beneficiários prioritários do Programa são estudantes em situação de vulnerabilidade social, de séries com altos índices de evasão, repetência ou defasagem série/idade e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

A implementação do Programa ocorre por meio do apoio à realização de oficinas de educação,

de artes, de cultura, de esporte, de lazer, em escolas e em espaços comunitários e da cidade, de modo a possibilitar, no mínimo, uma jornada escolar de sete horas diárias, nos cinco dias da semana. Para a realização dessas oficinas são repassados às escolas recursos financeiros, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O PME prevê, também, o oferecimento de três refeições diárias aos beneficiários, com repasses de recursos ampliados. A principal contrapartida dos governos subnacionais é a disponibilização de um coordenador em cada escola.

As atividades inserem-se em dez macrocampos e são desenvolvidas por profissionais da educação, educadores populares, estudantes e agentes culturais (monitores), em forma de trabalho voluntário, para o qual recebem uma ajuda de custo. Porém, o trabalho voluntário acarreta uma rotatividade de educadores, trazendo problemas para a regularidade das oficinas.

Em 2010, o decreto nº 7.083 estabeleceu uma inflexão conceitual no Programa, cuja finalidade passou a ser contribuir para a melhoria do desempenho escolar mediante a oferta de educação em tempo integral, na perspectiva da educação integral. Ou seja, de atividades complementares no turno inverso, passou a ser um Programa que propõe uma ressignificação curricular com vistas à educação integral. Em consonância, os objetivos do PME passaram a ser os seguintes: formular a política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre professores, estudantes e suas comunidades; convergir políticas setoriais para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico (PPP) de educação integral.

O lançamento dos cadernos da Série Mais Educação, em 2009, contribuiu para o Programa explicitar uma concepção de currículo integrado, constituindo-se num hibridismo, autodeclarado, entre as ideias de Anísio Teixeira e do Movimento das Cidades Educadoras, bem como fomentar as escolas a promoverem uma mudança curricular.

O PME tem como instâncias de gestão o Fórum Interministerial Mais Educação, em nível federal; os comitês metropolitanos e/ou regionais, com representantes de escolas, secretarias de educação e comunidade para a construção e acompanhamento de planos de ação; os comitês locais, nas escolas, com a mesma finalidade.

---

<sup>4</sup> Este segmento do trabalho baseia-se em Mosna (2014).

---

Desde sua instituição, em 2007, o Programa apresenta uma ampliação considerável em termos de área de abrangência, de escolas e de estudantes atendidos e inovações. Em 2012, passou a beneficiar as escolas do campo e quilombolas. Esses elementos têm oportunizado o enraizamento social do Programa. No entanto, a se manter esse cenário de expansão e a concepção de educação integral do Programa, a utilização do trabalho voluntário e dos espaços comunitários para a realização regular das atividades precisarão ser repensados, pois poderão comprometer a credibilidade do PME.

### Uma resumida comparação

Elaboramos um quadro-síntese (em anexo), com algumas categorias descritivas que visam dar melhor visibilidade a cada política/programa, bem como nos possibilitam comparações, das quais pontuamos algumas na sequência.

As quatro políticas em foco convergem no sentido de aporte de recursos financeiros para os entes federativos para promover a melhoria da qualidade da educação básica pública; buscar uma relação de cooperação entre os níveis de governo (inclusive com a criação de instâncias formais de deliberação ou debate); priorizar governos ou escolas em situação mais desfavorável (critério de equidade na ação da União, presente em todas as políticas aqui estudadas).

O instrumento *assistência financeira da União* integra as políticas e, em duas delas, há também assistência técnica, a qual se realiza, por exemplo, por meio da disponibilização de tecnologias de planejamento e monitoramento de políticas (o PAR) ou de orientações pedagógicas (o Mais Educação).

São políticas que incidem em diferentes vetores da ação do Estado na educação: o Mais Educação tem como foco mais direto o currículo escolar e, por meio de sua qualificação, busca incidir na garantia de padrão de qualidade do ensino; o PAR, na sua concepção mais geral de planejamento e monitoramento de ações pactuadas, mira o aperfeiçoamento da gestão educacional no âmbito local, ou seja, a gestão democrática da educação; o Pnate atua na garantia de condições para o acesso e a permanência na escola; a complementação da União ao Fundeb incide na disponibilização de meios para que os entes mais desprovidos de recursos tenham melhores condições de atuar na educação básica de modo geral.

### Referências

FARENZENA, Nalú. **Equiparação nas capacidades de financiamento da educação básica no âmbito do Fundeb**: uma exploração. Texto apresentado no II Encontro Nacional da Fineduca. Curitiba, UFPR, 2014.

FARENZENA, Nalú. **Assistência financeira da União aos estados e municípios na educação básica**: política e políticas. Projeto de Pesquisa – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas : EDUCAT, 2002.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2006.

MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. **Avaliação da política pública “Programa Mais Educação” em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PERGHER, Calinca Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul**: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em um município do Rio Grande do Sul**: um olhar sobre a efetividade institucional da Secretaria Municipal de Educação. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SOUZA, Celina (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, pp. 431 – 442.

## Anexo

**Quadro 1** – Algumas características da complementação da União ao Fundeb, do Pnate, do PAR e do Mais Educação

Política/Categoria	Complementação da União ao Fundeb	Pnate	PAR	Mais Educação
Objetivo(s)	Manter e desenvolver a educação básica; valorizar o magistério; equiparar capacidades de financiamento da educação dos entes federativos	Garantir acesso e permanência na escola aos alunos residentes no meio rural	Estabelecer critérios, parâmetros e procedimentos para a transferência e a gestão dos recursos federais de assistência voluntária às redes públicas de educação básica	Formular a política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre professores, estudantes e suas comunidades; convergir políticas setoriais para o desenvolvimento do PPP de educação integral
Tipo de Assistência da União	Financeira	Financeira	Técnico-Financeira	Técnico-Financeira
Função da União	Supletiva e Redistributiva	Supletiva e Redistributiva	Supletiva e Redistributiva	Supletiva e Redistributiva
Critério(s) de priorização	Estados cujos recursos próprios não atingem o valor mínimo nacional por aluno	Rateio de recursos pelo Fator de Necessidade de Recursos do Município, que contempla: a área rural, a população que mora no campo, a posição do município na linha de pobreza e o Ideb	Indicadores de desempenho, como o Ideb, e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado	Estudantes em situação de vulnerabilidade social; de séries com altos índices de evasão, repetência e/ou defasagem série/idade; e beneficiários do PBF
Ações dos entes subnacionais no financiamento	Aporte de recursos aos fundos estaduais	Aporte de recursos para além das transferências automáticas de recursos da União	Aporte de recursos para além das transferências voluntárias de recursos da União	Aporte de recursos às escolas
Instância de negociação intergovernamental	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade		Comitê Estratégico do PAR: deliberações sobre a assistência da União (lei nº 12.965/12)	Fórum Interministerial Mais Educação; comitês metropolitanos e/ou regionais; comitês locais