

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UM PERFIL DOS CONVÊNIOS  
CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

***TRANSFERENCIAS VOLUNTARIAS DE LA UNIÓN: UN PERFIL DE LOS  
CONVENIOS FIRMADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN***

***VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE UNION: A PROFILE OF THE  
AGREEMENTS SIGNED BY THE MINISTRY OF EDUCATION***



Thalles Ricardo de Melo SILVA<sup>1</sup>  
e-mail: thallesmelo13@gmail.com



Lizandro LUI<sup>2</sup>  
e-mail: lizandrolui@gmail.com

**Como referenciar este artigo:**

SILVA, T. R. de M.; LUI, L. Transferências voluntárias da União: um perfil dos convênios celebrados pelo ministério da educação. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 28, n. 00, e023025, 2024 e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v28i00.19093>



| **Submetido em:** 01/03/2024  
| **Revisões requeridas em:** 19/08/2024  
| **Aprovado em:** 07/09/2024  
| **Publicado em:** 09/10/2024

**Editor:** Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Doutorando em educação na UFRGS.

<sup>2</sup> Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília – DF – Brasil. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

**RESUMO:** O presente artigo se insere nas discussões sobre o financiamento da educação, tendo objetivo explorar o perfil dos convênios de transferências não obrigatórias celebrados pelo Ministério da Educação (MEC) com os entes subnacionais no período de 2008 a 2021. A coleta de dados foi realizada através da Plataforma Mais Brasil, e submetida à análise de conteúdo. Verificou-se que 3.590 convênios foram celebrados entre o MEC e os entes subnacionais, sendo que 83% deles tiveram como órgão conveniente universidades e instituições de ensino superior, sendo a maioria dos recursos destinados à região Sul do país. O artigo demonstra que o perfil das transferências voluntárias dadas pelo MEC faz com que estes convênios sejam instrumentalizados de modo a gerar concentrações de transferências de recursos, podendo gerar desigualdade de distribuição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Convênios. Transferências Voluntárias. Ministério da Educação. Financiamento da Educação. Federalismo.

**RESUMEN:** Este artículo es parte de las discusiones sobre financiamiento de la educación. El objetivo es explorar el perfil de los acuerdos de transferencia no obligatoria firmados por el Ministerio de Educación (MEC) con entidades subnacionales en el período de 2008 a 2021. Los datos relativos al fenómeno fueron recopilados en la Plataforma Mais Brasil y sometidos a análisis de contenido. Se encontró que se firmaron 3,590 convenios entre el MEC y entidades subnacionales, el 83% de los cuales tuvieron como ente contratante a universidades e instituciones de educación superior, y la mayoría de los recursos fueron destinados a la región sur del país. El artículo demuestra que el perfil de transferencias voluntarias dado por el MEC hace que estos acuerdos sean instrumentalizados con el fin de generar concentraciones de transferencias de recursos, lo que genera desigualdad en la distribución.

**PALABRAS CLAVE:** Acuerdos. Transferencias voluntarias. Ministério de Educación. Financiamiento de la educación. Federalismo.

**ABSTRACT:** This article is part of the discussions on education financing. The objective is to explore the profile of non-mandatory transfer agreements signed by the Ministry of Education (MEC) with subnational entities in the period from 2008 to 2021. Data relating to the phenomenon were collected on the Mais Brasil Platform and subjected to content analysis. It was found that 3,590 agreements were signed between the MEC and subnational entities, 83% of which had universities and higher education institutions as the contracting body, and the majority of resources were allocated to the country's southern region. The article demonstrates that the profile of voluntary transfers given by the MEC means that these agreements are instrumentalized in order to generate concentrations of resource transfers, which generates distribution inequality.

**KEYWORDS:** Agreements. Voluntary Transfers. Ministry of Education. Education Financing. Federalism.

---

## Introdução

O presente artigo se insere nas discussões sobre o financiamento da educação, em que estudos demonstram ser um campo de discussão complexo, uma vez que a relação entre a autonomia dos entes federados depende do nível de arrecadação para que se construam e se apliquem as políticas educacionais (Gutierrez, Farias, Terto, 2021; Mendes, Gutierrez, 2021). Assim, em um federalismo fiscal, há desigualdades quanto à arrecadação e distribuição de recursos, o que impacta os entes na prestação de serviços públicos, como, por exemplo, as políticas públicas educacionais (Rezende, 2023). Por esta razão, o legislador instituiu um quantitativo mínimo que cada ente federado deve aplicar na educação, além de implementar um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a fim de que se tenha uma aferição de qualidade mediante um valor mínimo a ser investido por aluno (Brasil, 1988). Apesar de o Brasil possuir um sistema de vinculação sobre a receita resultante de impostos para que se atenuem a desigualdade e se aprimore a qualidade da educação, há um nível discricionário em termos orçamentários em matéria federativa. Esse nível discricionário é representado, sobretudo, através das transferências voluntárias da União, que podem ser instituídas mediante programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e via celebração de convênios com os entes subnacionais. Este artigo irá explorar os convênios celebrados pelo Ministério da Educação com os entes subnacionais.

Compreende-se que os convênios celebrados são um tipo de instrumento de política pública, dado o seu caráter alocativo de recursos públicos. Contudo, conforme indicam Lascoumes e Le Galés (2007) e Lima, Aguiar e Lui (2021), as políticas públicas, por meio de seus instrumentos, direcionam as ações sociais, impactando a produção, distribuição e uso de bens coletivos. No caso específico, o instrumento em questão depende do arranjo político e dos interesses dos atores sociais em destinarem os recursos. Dessa forma, adotamos a proposição dos autores segundo a qual os instrumentos de uma política pública não são neutros, pois geram resultados específicos, mesmo quando o objetivo declarado é outro.

Partindo deste entendimento sobre o instrumento convênio, pretende-se mapear o arranjo produzido por este e seus possíveis efeitos no campo do financiamento da educação. Em termos práticos, optou-se por analisar a distribuição de recursos por ano, órgão financiador (Congresso Nacional ou MEC), estado e região e tipo de conveniente. Este artigo, além da introdução, possui outras 6 seções. Em Marco federativo e educação: do financiamento às transferências voluntárias, há uma breve contextualização do campo do financiamento da

educação no Brasil. Nas seções “A literatura sobre as transferências voluntárias” e “A Literatura sobre as transferências voluntárias na educação”, há, primeiro, uma discussão geral acerca das transferências voluntárias para, após, discuti-las no campo da educação. Por fim, há o capítulo metodológico, o de apresentação e discussão de dados e a conclusão.

### **Marco federativo e educação: do financiamento às transferências voluntárias**

No Brasil, as políticas educacionais ensejam desafios que circunscrevem o pacto federativo e os marcos legislativos. Para isso, o ordenamento legal (Brasil, 1988; Brasil, 1996) dispõe sobre a coordenação do sistema educacional brasileiro de modo a estipular as competências de cada ente federativo. Dentro dessas competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e transpostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o modelo federativo em nível educacional tem o objetivo de dar existência há múltiplos centros de poder e diferentes arenas de tomadas de decisão (Gutierrez; Farias; Terto, 2021). Arelada às atribuições, há a descentralização fiscal, em que, segundo a Carta Magna de 1988, é atribuída uma vinculação sobre a receita resultante de impostos a ser investida na educação por parte de cada ente federativo (Brasil, 1988), que é de 25% do orçamento de cada estado e município e 18% do orçamento da União<sup>3</sup>.

Apesar dessa vinculação, consoante Mendes e Gutierrez (2021), a potência de melhorar o acesso ao bem público em nível local depende da gestão e da capacidade de tributação do ente federativo. Dada a amplitude territorial, o grande contingente de estados e municípios e a desigualdade atinente à capacidade de tributação, há mecanismos relativos à equidade entre os entes a fim de proporcionar um padrão mínimo de qualidade para a educação (Gutierrez; Farias; Terto, 2021). Por esta razão, a educação brasileira, seja via financiamento ou pela proposição das políticas públicas, dispõe à União um papel de coordenação ao exercer a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (Brasil, 1996).

Com a finalidade de cumprir o papel redistributivo e supletivo, há mecanismos e arranjos sobre programas e políticas públicas em educação, como, por exemplo, transferências diretas e automáticas<sup>4</sup>. Por outra via, tem-se a dimensão das transferências voluntárias, que

<sup>3</sup> Este dispositivo constitucional se encontra em inatividade, por conta da mudança dos regimes fiscais desde 2016, vide EC n. 95 (Brasil, 1988).

<sup>4</sup> As transferências diretas são repasses determinados pela constituição ou por legislações, que são transferidos diretamente aos entes subnacionais (Cruz, 2011). Já as transferências automáticas são voltadas a programas de fomento à educação que não necessitam da celebração de convênios (Cruz, 2011).

possuem o caráter discricionário e são celebradas mediante convênios. Para as transferências voluntárias, há, em termos de União, a distribuição orçamentária ao Ministério da Educação, emendas parlamentares e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse caso, quem recebe a transferência dos recursos, ou seja, o conveniente, são os entes subnacionais e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

### **A literatura sobre as transferências voluntárias**

De modo geral, as transferências voluntárias de recursos abrangem a destinação de recursos federais ou estaduais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal) ou organizações do terceiro setor a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, estando desvinculados de determinação constitucional ou legal. A ausência de normas que definam o volume e a proporcionalidade das transferências voluntárias confere autonomia e discricionariedade à esfera de governo que as concede. De um modo geral, há o destaque para duas formas de repasses aos entes subnacionais via transferências voluntárias, a primeira são as emendas parlamentares que endereçam ao Ministério e a segunda modalidade os repasses estabelecidos pelos Ministérios mediante critérios, programas e recursos próprios.

A literatura também demonstra o perfil do arranjo institucional referente às transferências voluntárias, que mudou ao longo dos últimos anos. Desde 2016, houve o aumento da participação e do poder por parte do Legislativo, principalmente no que concerne ao poder de destinação de recursos através de emendas parlamentares (Silva; Teixeira, 2022) e do chamado orçamento impositivo (Menezes; Pederiva, 2015). Nos anos recentes, conforme demonstram Lui e Miquelino (2023), o Poder Legislativo passou, nos anos recentes, a cada vez mais ter acesso a fatias maiores do orçamento público e, esse poder se reverte na destinação de recursos, através de convênios, aos entes subnacionais. Cabe ressaltar que este perfil de destinação orçamentária aumenta o nível discricionário da destinação de alocação das verbas. Embora o quantitativo de emendas esteja previsto nos instrumentos de planejamento e orçamento da União<sup>5</sup> (Brasil, 1988), a alocação destas emendas não. Nesse sentido, ao se deslocar dos instrumentos de planejamento, há o risco de que as emendas sejam dispostas para fins unicamente eleitorais e patrimonialistas, sem que haja a sua devida constituição para a

---

<sup>5</sup> Os instrumentos são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual (Brasil, 1988).

finalidade republicana de políticas públicas voltadas à prestação de serviços à população. Além disso, há destinação por emendas não garante a distribuição de recursos em termos de proporcionalidade em termos de desigualdades regionais e sociais.

A partir da análise da proposta de Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), é possível tecer uma crítica ao arcabouço institucional referente ao processo em questão. Isso se deve à necessidade de criar um sistema de coordenação no âmbito da União, de modo a conciliar a discricionariedade do legislador com a agenda estabelecida pela União. Sem essa coordenação, corre-se o risco de sobreposição de recursos em determinadas regiões, o que pode acentuar as desigualdades. No caso específico, a celebração de convênios oriundos de emendas parlamentares segue a lógica particular dos parlamentares, preocupados principalmente com a satisfação de seu eleitorado (Meireles, 2019).

Conforme argumentam Lascoumes e Le Galés (2007), os instrumentos de políticas públicas são mais do que meras ferramentas técnicas, pois moldam as relações entre o Estado e a sociedade, definindo quem acessa quais recursos e de que maneira. Por carregarem representações e interesses específicos, esses instrumentos não são neutros, refletindo as prioridades dos grupos no poder. Assim, para reduzir as desigualdades na distribuição de recursos, as transferências voluntárias devem integrar um sistema nacional mais justo e eficiente.

### **A literatura sobre as transferências voluntárias na educação**

No campo de estudos sobre o financiamento da educação há debates que versam acerca do ordenamento legal, da redistribuição de recursos, das metas de financiamento estipuladas pelo Plano Nacional de Educação, das reformas dadas pelos governos eleitos e da qualidade em educação em termos de valor-mínimo a ser investido por aluno (Abreu, 2018; Alves, Silveira, Schneider, 2019; Cavalvanti, 2020; Conte, 2018; Cury, 2018; Davies, 2018; Davies, Alcântara, 2020; De Rezende Pinto, 2019; Farenzena, 2020; Ferreira, 2020; Silva, Giaretta, 2020; Jacomini *et al.*, 2019; Politi, Reis, 2019; Rolim, *et al.* 2021; Stockmann, 2021; Torres, 2020). De um modo geral, a literatura dá, direta ou indiretamente, uma ênfase para as transferências diretas e automáticas da União, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Nacional (PNAE), etc. Estas modalidades

de transferências, consoante os estudos, visam à redução das desigualdades entre os entes a fim de proporcionar uma educação de qualidade.

Já os estudos que abrangem as transferências voluntárias focalizam na celebração de convênios dados pelo FNDE e pelas emendas parlamentares. Dentre estes estudos, Rosana Evangelista da Cruz assevera que, de 1995 a 1996, as transferências voluntárias eram predominantes, mas, com o passar dos anos, as transferências diretas e automáticas assumiram preponderância no total de recursos executados (Cruz, 2011). Ainda conforme a autora (Cruz, 2011), ao analisar as transferências voluntárias de 1995 a 2006 mediante a ótica do FNDE, o perfil destas é o de indutor de políticas públicas, ou seja, o financiamento é condicionado pelas prioridades definidas pelo Ministério da Educação, o que o faz com que os entes federados e o terceiro setor sejam induzidos a implementar políticas públicas compatíveis com as ações do governo federal. Assim, há uma ênfase nos interesses político-partidários de uma determinada política em vez de se ter um direcionamento às demandas efetivas dos sistemas de ensino (Cruz, 2011).

Em um artigo que analisa as transferências voluntárias da União no período de 1999 a 2012, Cavalcanti (2014) desenvolve alguns pontos importantes para o debate. Conforme a autora, os dados demonstram que as transferências voluntárias têm sido regulamentadas majoritariamente pelo FNDE sem a participação efetiva dos demais entes federados, o que indica uma definição unilateral, pela União, dos critérios e procedimentos das transferências (Cavalcanti; Oliveira 2014). Também há a constatação de que houve o aumento da quantidade de programa de transferências, contudo, aumentando também o nível de condicionalidade destas transferências. Para a autora, este cenário impõe uma limitação aos entes subnacionais no que tange ao planejamento e execução de políticas educacionais, visto que as condicionantes dos programas de transferência voluntária dão centralidade às políticas públicas desenhadas e instituídas pelo governo federal.

Após 2016, segundo Cavalcanti (2019), ocorreu uma mudança no perfil do financiamento da educação, incluindo as transferências voluntárias. Anteriormente, o aumento quantitativo dessas transferências era considerado estratégico para induzir os governos subnacionais a implementar programas e políticas educativas sob a tutela da União. No entanto, atualmente observa-se uma redução significativa no montante de verbas e na quantidade de programas oferecidos aos entes subnacionais. Apesar dos cortes, Cavalcanti identificou um

aumento no número de programas voltados ao ensino médio<sup>6</sup> no âmbito das transferências voluntárias do FNDE e das emendas parlamentares, além de uma priorização da alocação desses recursos em função da barganha político-partidária entre o executivo e o legislativo, evidenciada pela associação entre as transferências voluntárias e as emendas parlamentares (Cavalcanti, 2019).

Outros estudos (Neto, 2018; Silva, 2019) analisam as transferências voluntárias sem vinculação direta ao FNDE. Esses trabalhos focam nas transferências voluntárias realizadas entre o Ministério da Educação e Instituições de Ensino Superior (IES). Neto (2018) investigou o caso específico da UFPB, à luz da crise fiscal, com o objetivo de analisar os impactos dessa crise na celebração de convênios. Constatou-se um impacto negativo no funcionamento de alguns programas da UFPB devido à diminuição dos recursos financeiros e do número de convênios ofertados. Silva (2019) analisou as transferências voluntárias entre o Ministério da Educação e as Fundações de apoio às universidades públicas brasileiras (federais, estaduais e municipais) no período de 2008 a 2018. O autor observou uma desigualdade na redistribuição de recursos por região, com as regiões Sudeste e Sul recebendo a maior parte dos recursos. Além disso, verificou-se que as fundações vinculadas à União tendem a receber uma maior liberação média de recursos.

## **Metodologia**

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa com coleta de dados do tipo documental. De acordo com Sampaio e Lycarião (2018), essa técnica tem como objetivo compreender as informações presentes nos documentos originais por meio de procedimentos de sistematização e categorização. O objeto de análise deste artigo são as transferências voluntárias do Ministério da Educação realizadas com os entes subnacionais no período de 2008 a 2022. O recorte temporal justifica-se pelo fato de a base de dados conter informações detalhadas dos convênios celebrados apenas a partir de 2008. Ao todo, foram analisados 3.590 convênios. Ressalta-se que esta pesquisa não envolve seres humanos, informações sensíveis ou sigilosas.

---

<sup>6</sup> Segundo a autora (Cavalcanti, 2019), este dado pode ser explicado pela ênfase dada pelo governo Michel Temer (2016 - 2018) às reformas implementadas pela União ao Ensino Médio. Nesse sentido, ainda há um aspecto de indução às políticas públicas da União frente aos governos subnacionais.

Foi adotada uma abordagem exploratória e descritiva. O caráter exploratório do estudo deve-se ao objetivo de identificar um panorama das transferências voluntárias ao longo do período delimitado. O aspecto descritivo está presente na ausência de uma intenção de relacionar variáveis para obter validade interna ou externa. Assim, o objetivo principal é, após explorar a movimentação das transferências voluntárias, mapear seu perfil, visualizando, agrupando e comparando regularidades e distinções.

As fontes documentais analisadas foram extraídas da Plataforma Mais Brasil, que reúne dados sobre os convênios celebrados pela União com os entes subnacionais (Brasil, 2022). Em setembro de 2022, foram acessados os convênios celebrados entre o Ministério da Educação e os entes subnacionais, disponíveis no Portal da Transparência de Recursos Federais da União, referentes ao período de 2008 a 2022. Como critério de filtragem, optou-se por extrair apenas os dados cujo concedente fosse o Ministério da Educação, excluindo o FNDE. Essa escolha fundamenta-se no fato de que, na literatura sobre transferências voluntárias na educação, há mais estudos focados no FNDE do que no Ministério da Educação.

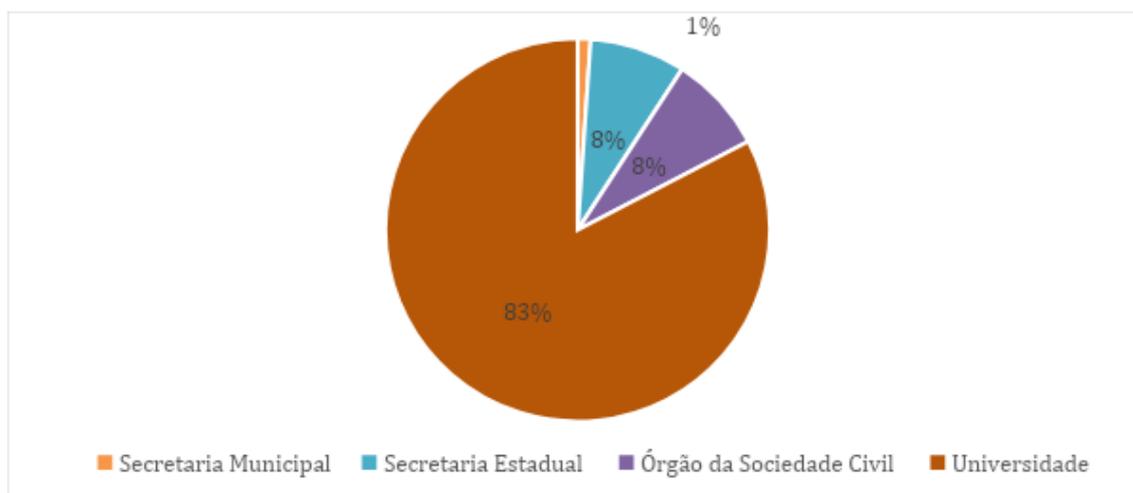
Após a coleta das informações, o material foi organizado em uma planilha e foram examinadas as características dos convênios. A compilação dos dados observou as seguintes categorias analíticas: caracterização do órgão destinatário do recurso, distribuição de recursos por ano, órgão financiador (Congresso Nacional ou MEC), estado e região, e tipo de conveniente. Para a análise dos dados, utilizou-se a técnica de estatística descritiva, abrangendo a totalidade dos convênios celebrados pelo MEC com os entes subnacionais.

## Dados e discussão

A partir da extração de dados com o filtro voltado para a concedente Ministério da Educação (MEC), o objetivo foi explorar e descrever o perfil dos convênios celebrados por essa instituição. Inicialmente, conforme ilustrado no Gráfico I, identificou-se que, dos 3.590 convênios firmados entre o MEC e os entes subnacionais, 83% deles tiveram como órgãos convenientes universidades e instituições de ensino superior. Na classificação adotada, foram consideradas “universidades” todas as instituições de ensino e/ou suas mantenedoras, vinculadas a esse tipo de instituição, que receberam recursos durante o período analisado. Exemplos disso incluem as fundações associadas às instituições de ensino superior.

As secretarias ligadas aos estados da federação, em sua maioria secretarias estaduais de educação, e os órgãos da sociedade civil, representaram, respectivamente, 8% do total de entes que celebraram convênios com o MEC. Por último, as secretarias municipais constituem apenas 1% do total de convênios celebrados, conforme indicado no Gráfico 1.

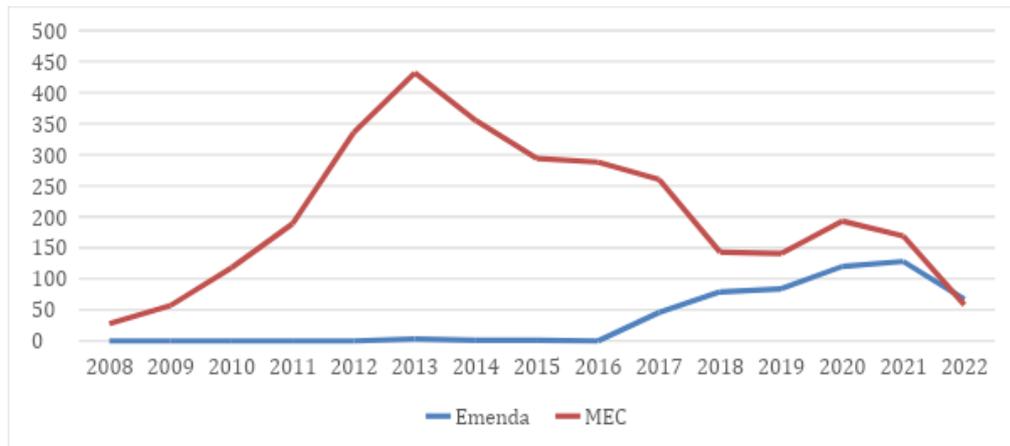
**Gráfico 1** – Percentual de convênios celebrados entre o MEC e entes subnacionais, por tipo de conveniente, 2008-2022



Fonte: Brasil,2022.

No que se refere à distribuição dos convênios em termos da origem dos recursos ao longo do tempo, conforme o Gráfico II, o período entre 2013 e 2015 apresentou o maior número de transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Educação (MEC). A partir de 2016, entretanto, as emendas parlamentares passaram a ter um volume de transferências mais expressivo, superando, inclusive, as transferências voluntárias do MEC em 2022. Contudo, também a partir de 2016, observa-se uma diminuição no total de convênios firmados, como indicado no Gráfico 2.

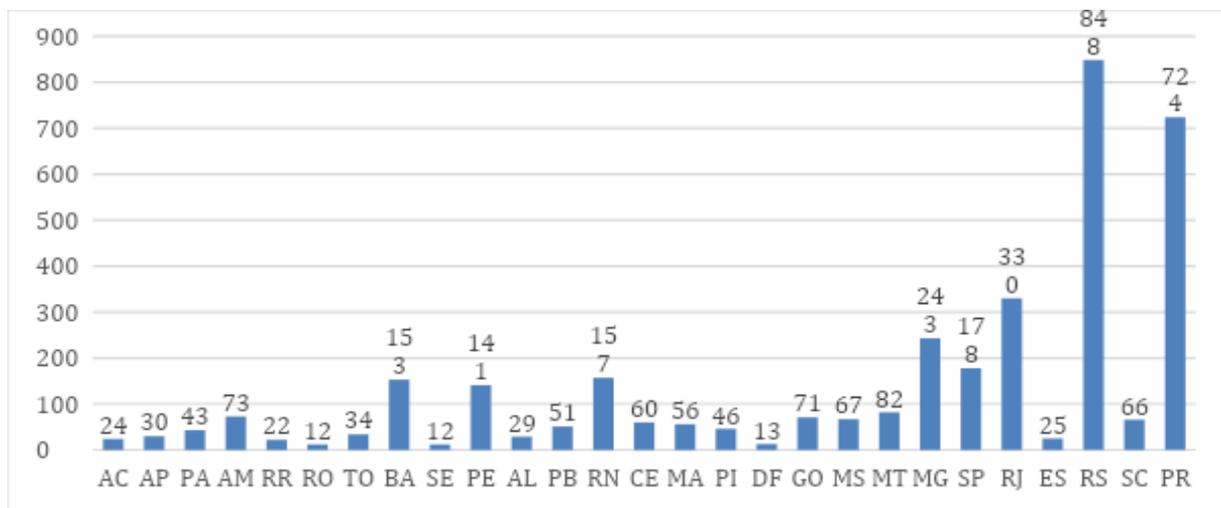
**Gráfico 2** – Número de convênios, por origem dos recursos, 2008-2022



Fonte: Brasil, 2022.

Como parte do estudo, objetivou-se verificar a distribuição do recurso a partir das Unidades Federativas (UF). Aqui, o Gráfico 3 demonstra uma concentração de convênios, ou seja, identificou-se que há uma disparidade entre as Unidades Federativas, beneficiando principalmente instituições do sul e sudeste do País, sobretudo as dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul.

**Gráfico 3**– Distribuição por Unidade Federativa



Fonte: Brasil, 2022.

De modo geral, os dados indicam que há uma maior destinação de recursos para instituições de ensino superior, bem como para órgãos e fundações a elas vinculados. Após um aumento na distribuição desses recursos, observa-se uma queda a partir de 2014, com acentuação em 2016. O principal agente proponente de recursos continua sendo o Ministério da Educação (MEC), embora a participação de emendas parlamentares tenha aumentado

significativamente desde 2016. No que tange à distribuição por Unidade Federativa, verifica-se uma concentração dos recursos destinados às instituições das regiões Sul e Sudeste, com destaque para os estados do Paraná e Rio Grande do Sul.

Este estudo, no entanto, não busca explicar de maneira definitiva as razões por trás dessa concentração, seja nas instituições de ensino superior ou nos estados do Sul e Sudeste. Ao recorrer a outros campos de estudo que se dedicam à análise da distribuição de recursos voluntários da União, é possível obter indícios que auxiliam na compreensão desse fenômeno.

Por exemplo, ao analisar a oferta de crédito para a agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o estudo coordenado por Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) identificou uma concentração de recursos nos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia, Paraná e Santa Catarina. De maneira semelhante, um estudo sobre convênios do Ministério da Agricultura para entes subnacionais verificou que 44% dos convênios estavam concentrados nos estados da Região Sul, enquanto 25% eram destinados à Região Sudeste. Esse padrão também é corroborado pelo estudo de Moutinho (2016), que destaca a concentração de recursos direcionados à região Sul do Brasil quando as emendas parlamentares são provenientes de deputados.

Embora tal tendência reiterada pela literatura não explique diretamente os dados deste estudo, em outra direção, Meireles (2019) indica que as burocracias partidárias locais e seus instrumentos de articulação com os atores localizados no governo federal são variáveis importantes para explicar a concentração de recursos. Nesse ponto, é possível sugerir que esses entes desenvolveram algum tipo de aprendizado organizacional que os permite acessar reiteradas vezes os recursos ao longo do tempo. Contudo, há a necessidade de, em futuros estudos, aprofundar esse fenômeno a fim de compreender que tipo de capacidade de articulação os atores políticos oriundos da Região Sul e Sudeste do Brasil possuem no que concerne à transferência voluntária de recursos da União.

No campo do financiamento da educação, existe uma discussão histórica acerca da equidade distributiva em relação ao fomento e à oferta educacional (Abreu, 2018; Curry, 2018; Davies, 2006; Davies, 2018; Farenzena, 2020). Embora tenha havido avanços nas transferências automáticas e diretas, especialmente com a criação do FUNDEB, o presente estudo, que analisa as transferências voluntárias do Ministério da Educação (MEC), se alinha ao perfil discutido na literatura sobre as transferências voluntárias instituídas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Cavalcanti; Oliveira, 2014; Cavalcanti, 2019), uma

vez que expressa preocupação com a desigualdade na distribuição de recursos entre as Unidades Federativas.

A literatura sobre as transferências voluntárias estabelecidas pelo FNDE aponta limitações para os entes subnacionais no planejamento e na execução de políticas educacionais, a priorização da alocação dessas verbas em função da barganha político-partidária entre os poderes executivo e legislativo e a gradual diminuição do montante de recursos disponíveis. No artigo em questão, observa-se um aumento na distribuição das emendas parlamentares, o que pode indicar a influência da barganha político-partidária na alocação de recursos, uma vez que, conforme os dados apresentados, esses recursos se tornaram mais escassos. Portanto, futuros estudos podem relacionar a escassez de recursos com o aumento da participação de parlamentares na distribuição de verbas, a fim de mensurar o aspecto político das transferências voluntárias.

Além disso, em relação às emendas parlamentares, novos estudos podem investigar o perfil qualitativo dessas destinações. Nesse sentido, será possível compreender melhor a dimensão do planejamento e da execução das políticas educacionais. A partir dessas investigações, será viável determinar se a alocação das emendas resulta da participação da população nas escolhas de destinação ou se é utilizada apenas para fins patrimonialistas e eleitorais.

Por fim, além do que já foi exposto na literatura sobre as transferências voluntárias estabelecidas pelo FNDE, que discute o planejamento e a barganha política, o presente artigo identificou outra variável que gera desigualdade em termos de financiamento: a concentração de recursos. Em um país marcado por profundas desigualdades econômicas e sociais, é imperativo que qualquer arranjo político e institucional, especialmente aqueles voltados para a educação, concentre esforços na implementação de políticas públicas que promovam a construção de uma sociedade mais justa.

### **Final considerations**

O artigo teve como objetivo explorar o perfil das Transferências Voluntárias da União destinadas à educação, optando por filtrar os dados cujo concedente é o Ministério da Educação. Esse recorte metodológico resultou em um perfil predominante de Instituições de Ensino Superior como beneficiárias. Além disso, observou-se uma concentração das transferências de recursos nos estados do Sul do país. Em relação a um recorte temporal, constatou-se um

aumento na distribuição de emendas parlamentares a partir de 2016. No entanto, também em 2016, houve uma queda geral no número total de convênios celebrados.

Com base nesse recorte, é possível fazer algumas considerações sobre o campo do financiamento da educação. Dado o perfil e a região dominante na alocação de recursos, compreende-se que o atual arranjo institucional privilegia de maneira desigual um conjunto restrito de atores e regiões. Assim, avalia-se que, por meio dos convênios de transferências voluntárias, a função redistributiva da União não está sendo adequadamente cumprida.

A partir desse achado, entende-se que, em termos institucionais, é necessário estabelecer instrumentos de coordenação para evitar a concentração ou a escassez de recursos em determinadas regiões, assegurando a cobertura de todas as áreas de políticas públicas. Ao realizar essas ações, a União poderá cumprir seu importante papel normativo, redistributivo e supletivo nas políticas educacionais, considerando as desigualdades resultantes das dinâmicas sociais, culturais, econômicas e fiscais das distintas regiões do Brasil e de seus respectivos entes federados.

Contudo, este estudo apresenta limitações devido ao recorte realizado e ao seu caráter exploratório e descritivo. Nesse sentido, novos estudos no campo do financiamento da educação poderão analisar e compreender o perfil das transferências voluntárias da União, a partir dos achados deste artigo. Dessa forma, será possível entender as dinâmicas de desigualdade na participação, planejamento e distribuição de recursos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. **Educação em pauta**, [s. l.], p. 100, 2018.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. **Retratos da Escola**, [s. l.], v. 13, n. 26, p. 391-413, 2019.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 35, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Plataforma + Brasil**. Available at: <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>. Access: 05 Aug. 2022

CAVALCANTI, C. R.; OLIVEIRA, R. de F. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. **Educação On-Line (PUCRJ)**, [s. l.], v. 15, p. 36-56, 2014.

CAVALCANTI, C. R. Configurações da Política de Assistência da União para a Oferta da Educação Básica Pós-Golpe de 2016. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 9, 2019

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil: A Assistência Técnica e Financeira da União aos entes Federados Subnacionais**. Curitiba: Editora Appris, 2020.

CONTE, N. C. A política de fundos (Fundef/Fundeb) e suas disparidades no financiamento da educação básica no estado do Rio Grande do Sul. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 8, 2018.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 43, p. 1217-1252, 2018.

CRUZ, R. E. da. Federalismo e financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-94.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica?. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 27, p. 753-774, 2006.

DAVIES, N. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988 e suas Alterações até Abril de 2018. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 8, 2018.

DAVIES, N.; ALCÂNTARA, A. B. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 10, 2020.

DE REZENDE PINTO, J. M. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta educativa**, [s. l.], n. 52, p. 24-40, 2019

FARENZENA, N. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 10, p. 1-19, 2020.

FERREIRA, E. C. Um ajuste justo ou mais alguns passos atrás para a educação básica pública no Brasil?. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 46, 2020.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 52, p. 323-346, 2014.

GUTIERRES, D. V. G.; FARIAS, L. de M.; TERTO, D. C. Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 46–62, 2021.

JACOMINI, M. A. *et al.* O financiamento da educação na produção acadêmica de programas de pós-graduação no Brasil (2000-2010). **Revista de Educação Pública**, [s. l.], v. 28, n. 69, p. 653-675, 2019.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021.

LUI, L.; MIQUELINO, W. Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 61, 2023.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, p. 173-194, 2019.

MENDES, D. C. de B.; GUTIERRES, D. V. G. . Financiamento da Educação Básica no Brasil: a federação em perspectiva. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 222–242, 2021.

MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], p. 178-186, 2015.

MOUTINHO, J. da A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 50, p. 151-166, 2016.

NETO, M. M. da S. **Transferências voluntárias da união em tempos de crise: o caso da Universidade Estadual da Paraíba**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão, Administração e Administração Pública), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2018.

POLITI, R.; REIS, I. Financiamento da educação e a disparidade no desempenho escolar entre municípios brasileiros. **ENCONTRO ANPEC**, [s. l.], v. 47, 2019.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, p. 297-310, 2023.

ROLIM, R. M. G. *et al.* A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica—considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Cidade, v. 10, n. 1, p. 54-74, 2021.

SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, p. 31-47, 2018.

SILVA, M. F. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], 2022.

SILVA, S. A. **Análise das transferências voluntárias entre o ministério da educação e as fundações de apoio às universidades**. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019

SILVA, P. A.; GIARETA, P. F. O financiamento da educação e o PNE: implicações e desafios para a meta 20 do PNE. **Brazilian Journal of Development**, [s. l.], v. 6, n. 12, p. 101377-101392, 2020.

STOCKMANN, D. Políticas de Financiamento da Educação no Brasil: impasses para a valorização docente. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 11, 2021.

TORRES, A. P. **Financiamento da educação: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil**. 2020. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho, [s. l.], 2020

### ***CRediT Author Statement***

---

**Reconhecimentos:** Não aplicável.

**Financiamento:** Não aplicável.

**Conflitos de interesse:** Não há conflitos de interesse.

**Aprovação ética:** O trabalho utiliza dados públicos.

**Disponibilidade de dados e material:** Sim, disponíveis na plataforma Mais Brasil.

**Contribuições dos autores:** Autores contribuíram em todo o processo de elaboração do artigo.

---

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

