

Os recursos federais para o financiamento da educação básica¹

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ

Universidade Federal do Piauí | rosanacruz@ufpi.edu.br

Resumo

O artigo analisa a gestão dos recursos federais destinados à educação básica ofertada por estados e municípios, apresentando os principais programas, os critérios de distribuição dos recursos e os valores envolvidos, especialmente aqueles coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A investigação teve como fontes os dados de execução orçamentária da despesa sistematizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), disponibilizados em *sites* oficiais e em planilhas emitidas pelos técnicos do FNDE; a legislação nacional e as produções bibliográficas que tratam do tema, especialmente as produções de Castro (1997), Parente (2006) e Cruz (2009). A pesquisa elucidou que a participação da União na oferta da educação básica é ínfima, cabendo ao governo federal desenvolver ações suplementares que contribuam para a universalização da escolaridade obrigatória, sob a responsabilidade de estados e municípios, o que ocorre mediante programas geridos pelo FNDE. Esta autarquia adota uma política de assistência financeira baseada em três modalidades de repasses aos estados e municípios: a direta, a automática e a decorrente de convênio, sendo que o principal Programa, o Brasil Escolarizado, que concentra 80% da totalidade dos recursos do FNDE, tem a maior parte de suas ações com caráter de assistência financeira direta ou automática, em geral com atendimento universalizante, com base no número de matrículas. Foi possível concluir que a União utiliza algumas estratégias para exercer sua função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica em diferentes regiões do país, sendo que as ações do FNDE são centrais para analisar a efetividade da referida função.

Palavras-chave: Política Educacional; Financiamento da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

¹ O artigo apresenta resultados parciais da pesquisa "O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as ações federais para o combate das desigualdades educacionais: entre a indução e a colaboração federativa (2007-2010)", financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Versão preliminar deste trabalho foi apresentada no IV Seminário da Educação Brasileira, promovido pelo Centro de Estudos Educação & Sociedade, em fevereiro de 2013, na Universidade Estadual de Campinas.

The federal resources for the funding of elementary education

Abstract:

The article analyzes the management of the federal resources intended for elementary education offered by states and counties, presenting the main programs, the resources distribution criteria and the involved values, specially that which are coordinate by the Education Development National Fund (FNDE). The investigation has as a sources the data of the budgetary execution of the expenses systematized by the Integrate System of the Financial Administration of the Federal Government (Siafi), available in official sites and in worksheets issued by the FNDE technicians; The national legislation and the literature which treat the theme specially the Castro (1997), Parente (2006) and Cruz (2009) productions. The research showed that the Union's participation in the provision of basic education is very small, and the federal Government develop further actions that contribute to the universalization of compulsory education under the responsibility of the States and municipalities, which occurs through programs managed by FNDE. This local authority adopts a policy of financial assistance based on three types of transfers to States and municipalities: direct, automatic and the resulting from Covenant, being that the main program, the Brazil School, concentrating 80% of the total capabilities of FNDE, has most of its actions with the character of financial assistance directly or in General with automatic general based on the number of registrations. It was possible to conclude that the Union uses some strategies to exert its supplementary function and about redistributive States and municipalities, in order to equalize the educational opportunities in the provision of basic education in different regions of the country, being that the actions of FNDE are central to analyze the effectiveness of that function.

Key Words: Educational Policies; Educational Funding; Educational Development National Fund.

1 Introdução

Este artigo analisa a gestão dos recursos federais destinados à política educacional direcionada à educação básica, apresentando os principais programas, os critérios de distribuição dos recursos e os valores envolvidos, especialmente daqueles coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

As políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros 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.

A intenção de compreender a política de assistência financeira da União voltada à educação básica, ofertada por estados e municípios, demandou analisar os programas federais, especialmente aqueles geridos pelo FNDE, com base em sua execução orçamentária, tendo como fonte os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), disponibilizados em *sites* oficiais e em planilhas emitidas pelos técnicos do FNDE, a legislação nacional e as produções bibliográficas que tratam do tema.

Nos últimos anos, tem-se verificado o aumento no número de pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre financiamento da Educação, os quais, em geral, ressaltam as dificuldades de acesso e de tratamento dos dados financeiros (COSTA, 2001; DAVIES, 2008). Se hoje as informações sobre a gestão dos recursos públicos estão disponibilizadas em *sites* oficiais, esses dados, comumente, apresentam alguns problemas que dificultam sua compreensão e o tratamento metodológico por parte de pesquisadores (ZACKSESKI; RODRIGUEZ, 2007). Em geral, verificam-se diferenças consideráveis quando se confrontam os dados extraídos de distintas fontes, seja porque utilizam formas diversas de sistematização, seja porque, ao que tudo indica, não se pretende, efetivamente, elucidar a forma de uso dos recursos públicos. No caso dos recursos da Educação, não é diferente.

Mesmo reconhecendo essa realidade, para este artigo foram adotadas as informações do Siafi sobre a execução da despesa dos recursos das Unidades Orçamentárias MEC (26.000) e FNDE (26.298), disponibilizadas no *site* da Câmara dos Deputados ou extraídas diretamente pelos técnicos do FNDE. A necessidade de recorrer às duas fontes decorre do fato de o FNDE não ter acesso à totalidade de execução da Unidade Orçamentária MEC, necessária para o desenvolvimento deste artigo. Para minimizar o problema, adotou-se o seguinte procedimento: para analisar o peso do FNDE nos programas geridos pelo Ministério da Educação (MEC), utilizaram-se, como fonte única, os dados extraídos do *site* da Câmara dos Deputados. Para analisar o FNDE na lógica de gestão dos recursos entre os programas, adotaram-se os dados fornecidos pelo próprio FNDE.

2 O governo federal e a educação básica

O MEC é o órgão responsável por colocar em curso as políticas educacionais do governo federal, porque compete à União a coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, conforme previsto na legislação. No entanto, a maior parte dos recursos federais para a Educação é direcionada para sua própria rede de atendimento, sobremaneira no que tange ao ensino superior, porque, no que diz respeito à educação básica, a participação do governo federal é irrisória.

Segundo dados do Censo Escolar de 2011 (BRASIL, 2012b), a oferta federal para educação infantil (0,04%), ensino fundamental (0,08%) e ensino médio (1,37%) não chegou sequer a 2% do total de matrículas das diferentes redes de ensino do país. Na educação básica, considerando suas modalidades, apenas as matrículas na educação profissional foram mais significativas, alcançando 9,8% em 2011. Esses dados revelam que os estados, o Distrito Federal e os municípios são os maiores responsáveis pela educação básica no país, cabendo à União prestar assistência aos entes federados, com o intuito de efetivar a universalização do ensino obrigatório.

Para alcançar tal objetivo, o governo federal conta com o FNDE, autarquia vinculada ao MEC, que atua no financiamento das ações suplementares voltadas, principalmente, para o ensino público

obrigatório ofertado por estados e municípios. Essa autarquia tem importante papel nas políticas federais para a Educação, visto ter por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da 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. Tal função equalizadora materializa-se nos diferentes programas do governo federal para a Educação.

3 Os principais programas federais para a área educacional

A análise da ação do MEC voltada à educação básica, com base nos dados do Siafi disponibilizados no site da Câmara dos Deputados, demandou excluir da totalidade dos programas: aqueles vinculados ao ensino superior; os de natureza administrativa, por serem atividades-meio que não revelam a natureza da política educacional implementada; e aqueles que, pela descrição de suas ações, não têm relação direta com a educação escolar. Considerando as referidas exclusões, a Tabela 1 expressa o volume de recursos alocados nas unidades orçamentárias MEC e FNDE e o peso percentual de participação do FNDE em cada programa.

Tabela 1: Execução da despesa – empenho liquidado por programas do MEC e do FNDE, em 2011

Código	PROGRAMA	Unidade Orçamentária MEC 26.000 R\$ 1,00	Unidade Orçamentária FNDE 26.298 R\$ 1,00	% de participação do FNDE nos programas do MEC
1061	Brasil Escolarizado	15.353.946.222,00	14.787.512.867,00	96,3
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	4.158.433.663,00	364.783.106,00	8,8
1448	Qualidade na Escola	1.331.434.598,00	1.174.376.275,00	88,2
1060	Brasil Alfabetizado e EJA	705.694.937,00	696.974.775,00	98,8
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	56.476.670,00	1.230.912,00	2,2
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	14.971.426,00	9.196.519,00	61,4
8034	Projovem	7.598.452,00	7.598.452,00	100,0
	Total	21.628.555.968,00	17.041.672.906,00	78,8

Fonte: SIAFI - Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2013c; 2013d).

A Tabela 1 revela que o FNDE participou, em 2011, com 78,8% no total dos recursos geridos pelo MEC, incluindo o Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, que contempla as despesas do governo com a rede federal de ensino tecnológico. Se desconsiderado este programa, o FNDE participaria com 95,5% na gestão dos recursos voltados à educação básica, o que denota a

importância da autarquia na gestão dos recursos federais para a Educação e oferece condições de compreender que a política do FNDE revela a política do governo federal para a educação básica em sua relação com estados e municípios.

A análise da participação do FNDE no interior de cada programa gerido evidencia que três deles têm quase a totalidade de seus recursos financeiros executados no âmbito do FNDE: Projovem (100%), Brasil Alfabetizado e EJA (99%) e Brasil Escolarizado (96%). Os Programas Qualidade na Escola (88%) e Educação para a Diversidade e Cidadania (61%) também têm presença determinante da autarquia. A menor participação refere-se aos Programas Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (8,8%) e Programa Desenvolvimento da Educação Especial (2,2%), isso porque a rede federal de educação técnica, tecnológica e especial está incluída nesses programas, assim como várias ações de aquisição e distribuição de equipamentos, que ocorrem de forma centralizada pelo MEC. Importa agora analisar os critérios de distribuição desses recursos para as unidades da federação no âmbito do FNDE.

4 A política de assistência financeira do FNDE

Os recursos do FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento às escolas de educação básica. Os repasses ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a decorrente de convênios.

A assistência financeira direta do FNDE caracteriza-se pelas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando a estados e municípios produtos ou serviços, como é o caso dos programas de distribuição dos livros didáticos, situação em que as escolas recebem o material para usufruto da comunidade escolar. Mas também existe a execução direta de políticas de formação e outras de menor monta. Os principais programas de assistência financeira direta garantem o atendimento universalizado, ou seja, têm o número de alunos como fator de atendimento anual, condição não observada em alguns programas de assistência direta conjunturais, os quais não têm critérios de distribuição sistemáticos no que se refere a contemplar diferentes unidades da federação, havendo espaço para a discricionariedade do gestor.

No entanto, embora os Programas do Livro consistam na principal política de assistência direta do FNDE, por serem consolidados e universalizantes, outros programas da mesma modalidade de repasse são importantes, seja pelo benefício que promovem para a educação pública, seja pela participação orçamentária considerável no montante operado pelo FNDE, como é o caso dos equipamentos de informática e do pagamento das bolsas de professores e pesquisadores de programas de formação. Além disso, muitas atividades-meio realizadas pelo FNDE podem ser consideradas de execução direta, mas não descentralizada, porque subsidiam diretamente todo o funcionamento da máquina administrativa desse Fundo, portanto imprescindíveis para a sua política de assistência financeira.

Em estudo sobre os gastos do MEC na década de 1980, Castro (1997) explica que a modalidade de aplicação direta era pouco utilizada, formulando a seguinte crítica: “quando o detentor da capacidade de gasto e o realizador do gasto na ‘ponta’ era o governo federal, os governos estaduais

e locais se transformavam em 'hospedeiros passivos' que absorviam os gastos realizados, sem poder interferir no processo" (CASTRO, 1997, p. 40). Embora essa crítica seja certa para aquele momento histórico, é importante ponderar que no período pós-1995 observaram-se influências dos demais atores interessados nas políticas de assistência direta, como, por exemplo, a participação de docentes na escolha dos livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e a participação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) nas comissões do PNLD.

No que se refere à assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêner, embora sempre seja exigido algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências automáticas ocorrem pelo depósito de recursos em conta corrente especificamente aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional, legal ou discricionário.

As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não são passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais. São transferências automáticas constitucionais geridas no âmbito do FNDE: as quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, e a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), amparada na Emenda Constitucional nº 53/2006. As transferências legais são previstas em leis específicas que "determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas" (BRASIL, 2005, p. 23).

As principais políticas de assistência financeira automática do FNDE adotam critérios mais claramente mensuráveis para a distribuição dos recursos entre unidades da federação, assim como têm caráter universalizante, o que significa que todas participam daquela política recebendo recursos, em geral, com base no número de matrículas. No entanto, nem toda assistência financeira automática é universal, sendo sua principal característica a inexistência da figura do convênio.

Além das transferências da complementação do Fundeb e das quotas estaduais e municipais do salário-educação, são transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e algumas políticas de assistência financeira voluntária.

A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que, historicamente, decorre 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 (PTA). Esta modalidade de repasse é de extrema importância para compreender as relações federativas, uma vez que consiste em repasses discricionários, dependendo sua operacionalização de inúmeros fatores técnicos e políticos (PARENTE, 2006; CRUZ, 2009).

Embora os PTA sejam relevantes nesse tipo de transferência no FNDE, as transferências voluntárias têm caráter mais amplo, sendo definidas pelo Tribunal de Contas da União como

“repassa de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira [...] que não decorra de determinação constitucional ou legal. Dessa forma,] são consideradas transferências voluntárias as descentralizações de recursos [...] para os demais entes federados,] destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenha sido delegada a esses entes da federação, com ônus para a União” (BRASIL, 2003, p. 7).

Em 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação, que instituiu o Termo de Adesão ao Compromisso de “Todos pela Educação” e o Plano de Ações Articuladas (PAR), momento em que foram inseridos novos elementos na operação dos recursos voluntários. Se antes, para esse tipo de financiamento, o FNDE editava, anualmente, manuais com a sistemática de financiamento, com base nas resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo (CD), definindo o formato da assistência financeira, após 2007 a Resolução nº 29/07, do CD/FNDE (BRASIL, 2007), que estipulou os critérios para os repasses financeiros voluntários, determinou que os recursos da assistência voluntária fossem destinados, exclusivamente, àqueles estados e municípios definidos como prioritários para o recebimento de assistência técnica e financeira do governo federal. Assim, a referida resolução nomeou 1.242 municípios passíveis do recebimento do apoio voluntário federal, sendo a maior parte (66%) na Região Nordeste do país.

Neste sentido, para o município receber a assistência financeira voluntária do FNDE, deve ter aderido ao Plano de Metas Compromisso “Todos pela Educação”, com a obrigação de cumprimento das metas de elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb – média do desempenho dos alunos e fluxo escolar), e ter elaborado e aprovado o PAR. Embora a Resolução nº 29/07 do Conselho do FNDE tenha nomeado os municípios passíveis de recebimento dos recursos naquele ano, essa relação não foi mais publicada, deixando de ser impeditivo para a distribuição dos recursos voluntários entre as demais unidades da federação.

É importante destacar que a adoção da modalidade automática de repasse para os recursos de programas com caráter de assistência financeira voluntária foi sendo inserida na política do FNDE desde 2007, mas sua regulamentação específica para as ações de apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do PAR, ocorreu mediante a Resolução nº 14/2012, do Conselho Deliberativo (BRASIL, 2012). Com isso, entre as ações do FNDE, existem transferências voluntárias que não são decorrentes da assinatura de convênio e de elaboração de PTA, caracterizando um tipo de assistência automática discricionária, mediante depósito automático na conta do estado ou município beneficiado.

Outro elemento na gestão dos recursos da assistência financeira voluntária ainda merece ser destacado: a forma de publicação da política. Como já tratado, até 2007 o FNDE editava, anualmente, manuais com a sistemática de financiamento, com base nas resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo, definindo o formato da assistência financeira voluntária. Os PTA deveriam ser elaborados em consonância com as diretrizes e políticas apresentadas nos referidos manuais. Atualmente, os PTA estão vinculados às ações editadas por cada secretaria-fim do MEC ou pelo FNDE, sendo necessário analisar se esse procedimento é mais eficiente ou se resulta em pulverização de processo, assunto que, embora assinalado, foge ao escopo deste artigo.

5 A execução dos recursos do FNDE

O FNDE organiza sua política de assistência financeira mediante a instituição de alguns programas com objetivos delimitados. Os principais programas do FNDE são caracterizados, nos termos do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, como finalísticos, o que significa que resultam na oferta de “bens ou serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores” (BRASIL, 2011b, p. 5). Os programas finalísticos do FNDE voltados à educação básica são os seguintes: Brasil Escolarizado, Qualidade na Escola, Projovem, Brasil Alfabetizado e EJA, Educação para a Diversidade e Cidadania, Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica e Desenvolvimento da Educação Especial.

O Programa Brasil Escolarizado pretende “contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência dos alunos à educação infantil, ao ensino fundamental e médio e à educação de jovens e adultos” (BRASIL, 2011a, p. 21). Esse programa, além de sua representatividade financeira, congrega importantes políticas educacionais imprescindíveis para as escolas públicas brasileiras, tais como: complementação do Fundeb, Pnae, PDDE, Pnate, PNLD, Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), bolsas para a formação de profissionais da educação básica, dentre outros.

O Programa Qualidade na Escola tem o “objetivo de expandir e melhorar a qualidade da educação básica [...] suas ações são desenvolvidas de forma coordenada, contemplando vários aspectos: os pedagógicos, no que diz respeito ao conteúdo, a qualificação docente e os de infraestrutura, relacionados às condições de permanência dos alunos na escola” (BRASIL, 2011a, p. 15). Assim, o programa contempla inúmeras ações que envolvem o apoio federal para a reestruturação da rede física das escolas e para a capacitação inicial e continuada de profissionais da educação básica.

O PBA “tem como objetivo elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade, não alfabetizados ou com baixa escolaridade” (BRASIL, 2011a, p. 31), envolvendo ações como distribuição de materiais, livros didáticos e bolsas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, além de outras ações de apoio a esta modalidade de educação.

O Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica pretende contribuir para “ampliar a oferta da educação profissional nos cursos técnico e tecnológico, com melhora da qualidade, nos diversos níveis e modalidades de ensino” (BRASIL, 2011a, p. 9). O FNDE executa apenas os recursos federais que assistem financeiramente à educação profissional oferecida por estados e municípios mediante modernização da oferta.

O Programa Desenvolvimento da Educação Especial “apoia, em caráter suplementar, os sistemas de ensino na implementação da inclusão educacional dos alunos com necessidades educacionais especiais, na oferta do atendimento educacional especializado e na organização das condições de acessibilidade” (BRASIL, 2011a, p. 22). Suas ações envolvem a distribuição de materiais e equipamentos para a educação especial, a formação de professores para essa modalidade de ensino e medidas de promoção de acesso de pessoas com deficiência à educação profissional.

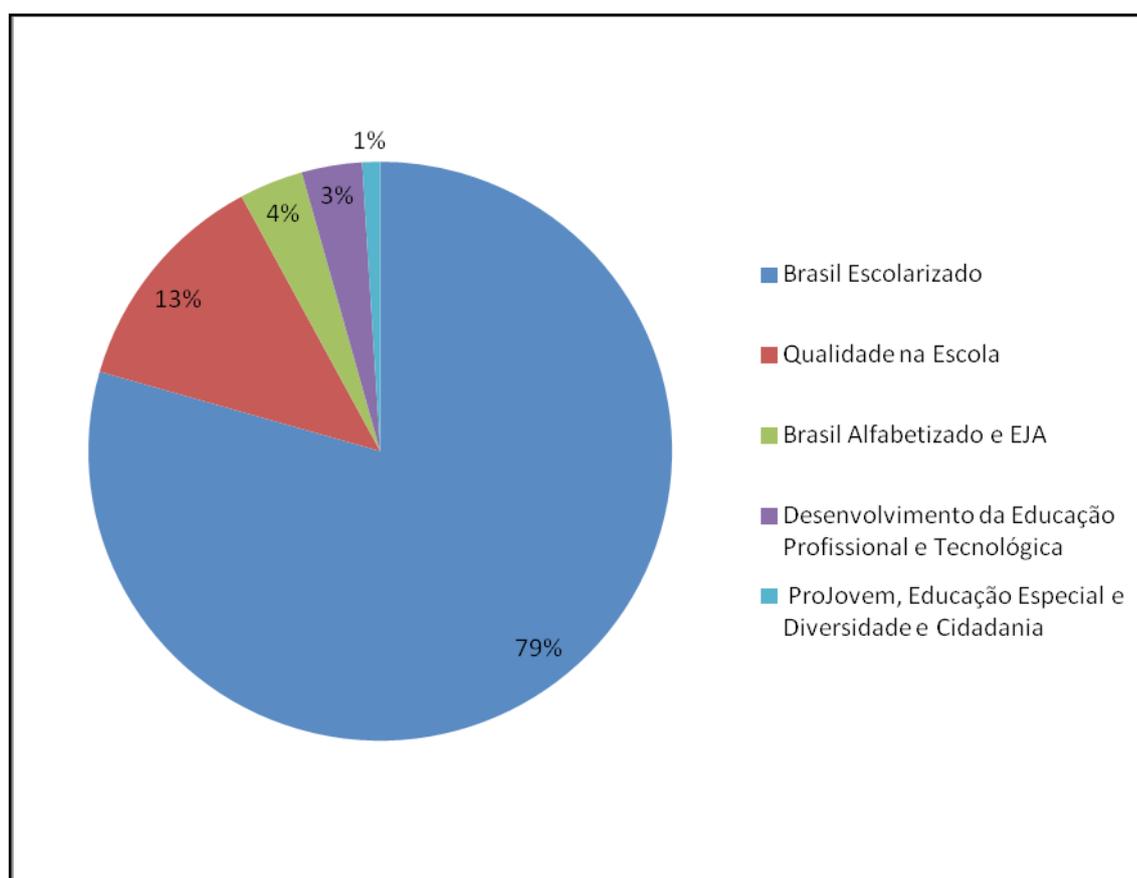
O Programa Educação para a Diversidade e Cidadania busca “implementar políticas para uma educação integral e integrada, de modo a reduzir as desigualdades étnico-racial, de gênero, de

orientação sexual, geracional, regional e cultural no espaço escolar” (BRASIL, 2011a, p. 25), mediante o financiamento de projetos voltados à inclusão educacional de grupos socialmente discriminados.

Por fim, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) tem como fonte orçamentária de descentralização de recursos a Presidência da República, com a finalidade de proporcionar formação integral aos jovens, por meio de ações que articulem a garantia da elevação da escolaridade, a qualificação profissional e a participação comunitária.

O resultado do esforço para compreender a participação dos diferentes programas no total gerido pelo FNDE levou à exclusão daqueles vinculados ao ensino superior, os de natureza administrativa, aqueles que não têm relação direta com a educação escolar e também a quota estadual/municipal do salário educação, porque de caráter devolutivo. Realizada a operação, foi possível verificar a importância do Programa Brasil Escolarizado, que concentrou, em 2011, 79% dos recursos destinados à educação básica, como expresso no gráfico a seguir.

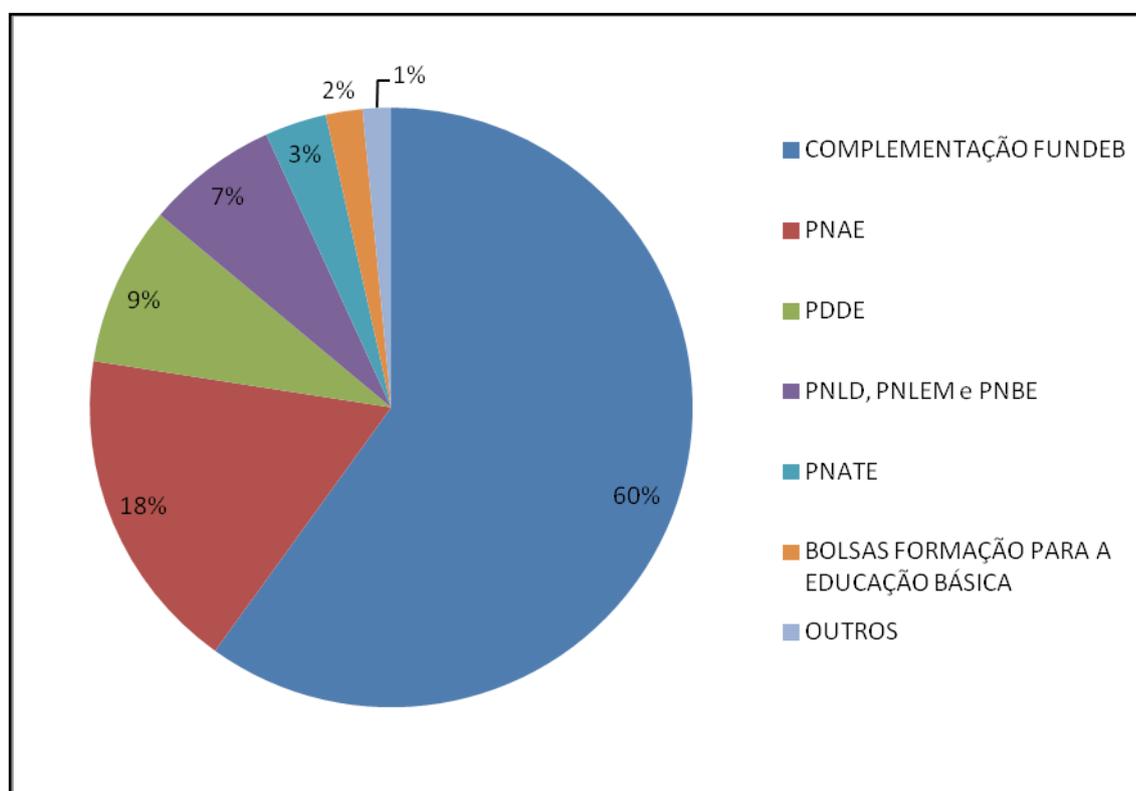
Gráfico 1: Execução das despesas – empenho liquidado dos recursos do FNDE em 2011



Fonte: SIAFI – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2011c, s/p).

A presença determinante do Programa Brasil Escolarizado no total gerido (79%), acompanhado pelos programas Qualidade na Escola (13%) e Brasil Alfabetizado e EJA (4%), bem como o Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (3%) colocou os demais programas, em conjunto, com menos de 1% no total gerido pelo FNDE, quais sejam: Projovem, Desenvolvimento da Educação Especial e Educação para a Diversidade e Cidadania. Observe que apenas dois programas concentraram 92% dos recursos geridos pelo FNDE. O detalhamento das ações do Programa Brasil Escolarizado é apresentado a seguir.

Gráfico 2: Distribuição percentual dos recursos do Programa Brasil Escolarizado pelo FNDE entre os projetos e atividades, em 2011



Fonte: SIAFI – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (BRASIL, 2011c, s/p).

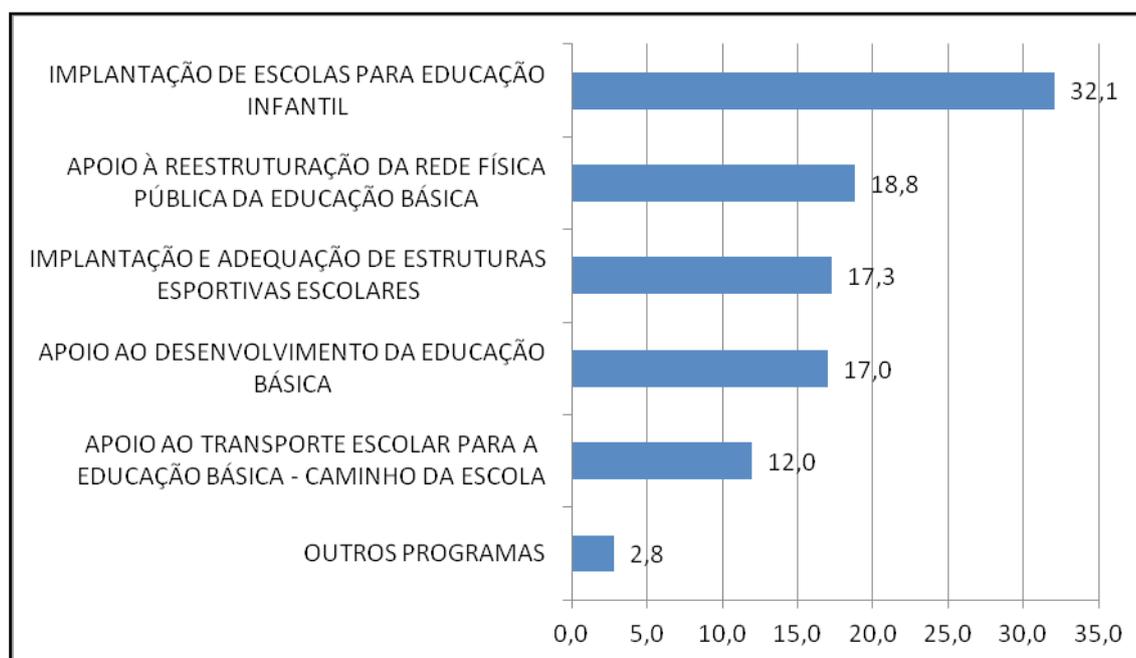
O gráfico com a distribuição dos recursos revela que mais da metade do Programa Brasil Escolarizado (60%) refere-se à participação da União na complementação dos recursos do Fundeb para estados e municípios que não alcançaram o valor aluno/ano definido nacionalmente. A segunda ação de maior destaque é o Pnae, que incorpora 18% dos recursos do Brasil Escolarizado, seguido pelo PDDE, com 9%. Os Programas do Livro (PNLD, PNLEM e PNBE) concentram 7% dos recursos, e o Pnate, cerca de 3% do total. As demais ações, em conjunto, concentram apenas 3%, quais sejam: Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública; Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública, Gestão e Administração do Programa, Capacitação para Promoção da Saúde

na Escola, Formação para a Gestão das Ações Educacionais e Controle Social e Formação Inicial e Continuada a Distância.

Deve-se destacar que as principais ações do Programa Brasil Escolarizado (complementação do Fundeb, Pnae, PDDE, Programas do Livro e Pnate), as quais concentram 97% dos recursos, têm a característica de assistência financeira automática ou direta, portanto, em geral, adotam critérios mais objetivos para a distribuição dos recursos. Os referidos programas, por serem executados por meio de transferências constitucionais ou legais automáticas, não podem sofrer limitação de empenho em casos de contingenciamento pelo Poder Executivo (BRASIL, 2011a, p. 32).

O Programa Qualidade na Escola – que concentra apenas 13% dos recursos geridos pelo FNDE – é composto por inúmeras ações com a característica de assistência financeira voluntária, com diferentes percentuais de representatividade no interior do programa, como expressa o Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3: Distribuição percentual dos recursos do Programa Qualidade na Escola pelo FNDE entre os projetos e atividades, em 2011



Fonte: SIAFI. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2011c, s/p).

As principais ações do Programa Qualidade na Escola, como expresso no Gráfico 3, são: 1) implantação de escolas para educação infantil; 2) apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica; 3) implantação e adequação de estruturas esportivas escolares; 4) apoio ao desenvolvimento da educação básica; e 5) apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola –, as quais concentram 97% dos recursos do programa. Deve-se destacar que, embora caracterizados como transferência voluntária, quase 70% dos recursos deste programa são repassados de forma automática, como tratado anteriormente.

O PBA congrega três ações, as quais concentram apenas 4% do total de recursos dos programas finalísticos do FNDE voltados à educação básica. A maior parte do volume financeiro vinculado ao PBA é de assistência financeira voluntária, mesmo que com repasse automático, mediante apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos e concessão de bolsa para equipe de alfabetização, as quais concentram 17% e 44%, respectivamente. A terceira ação tem caráter de assistência financeira direta, referente à distribuição de materiais e livros didáticos para a educação de jovens e adultos, que consome 39% do total dos recursos do programa.

Em relação ao Programa de Desenvolvimento da Educação Técnica e Tecnológica, que concentra apenas 3% dos recursos geridos pelo FNDE, as principais ações referem-se a apoio à formação profissional e tecnológica (60%) e modernização das redes públicas estadual e municipal de educação profissional e tecnológica (38%), ambos de caráter voluntário.

Tendo um quadro da política de assistência financeira empreendida pelo FNDE, importa verificar os elementos adicionais que determinam a política de repasse. Como já tratado anteriormente, das três formas de operação da política de financiamento da autarquia, duas delas – a direta e a automática de caráter não discricionário – adotam critérios geralmente objetivos, como o número de matrículas apuradas no Censo Escolar. No entanto, além das matrículas, o FNDE procura adotar outros critérios complementares, com vistas a inserir em sua política ações que visem a maior equalização nas condições de oferta educacional. Neste sentido, em geral, são adotados diferenciadores de valores com base em critérios adicionais como: localização geográfica; condição socioeconômica e educacional da unidade da federação beneficiada; características do público atendido; efetivos populacionais, dentre outros (CRUZ, 2009).

No caso da política de assistência financeira discricionária (com ou sem assinatura de convênio), além da possibilidade de utilização dos critérios já elencados, outros elementos são determinantes para a opção pelo atendimento e para a definição dos valores. No que diz respeito à opção do atendimento, inicialmente, com a instituição do PAR, criou-se a expectativa de que alguns exageros verificados historicamente na política de assistência voluntária, como detectado por Castro (1997), Parente (2006) e Cruz (2009), fossem sendo, de alguma forma, amenizados, pelo fato de o governo federal passar a inserir em sua política educacional o esforço para a adoção de critérios e indicadores mensuráveis com vistas a carrear recursos, principalmente para aquelas unidades da federação com maior necessidade de apoio federal, embora ainda sejam necessários estudos que verifiquem o alcance efetivo dessa mudança no padrão de gestão.

6 Considerações finais

Este artigo, pretendendo discutir a presença de recursos federais na política educacional voltada à educação básica, elucidou que, por ser mínima a participação da União na oferta desse nível de educação, cabe ao governo federal desenvolver ações suplementares que contribuam para a universalização da escolaridade obrigatória, sob a responsabilidade de estados e municípios. No sentido de analisar como esse papel vem sendo desempenhado pelo governo federal, apresentamos os principais programas, os critérios de distribuição dos recursos e os valores envolvidos, especialmente dos programas coordenados pelo FNDE.

A adoção do FNDE como parâmetro para a análise do papel desempenhado pelo governo federal no financiamento da educação básica decorreu da compreensão da importância da autarquia na

gestão dos recursos federais destinados a esse nível de educação, sendo evidente que a política de financiamento executada pelo FNDE revela hoje a política do governo federal para a educação básica em sua relação com estados e municípios.

Ao gerir quase a totalidade de recursos destinados à educação básica, o FNDE adota uma política de assistência financeira baseada em três modalidades de repasses aos estados e municípios: a direta, a automática e a decorrente de convênio. No entanto, apenas um programa finalístico do FNDE, o Programa Brasil Escolarizado – que tem a maior parte de suas ações com caráter de assistência financeira direta ou automática, em geral com atendimento universalizante, com base no número de matrículas –, concentrou, em 2011, quase 80% dos recursos operados, o que incluiu a complementação federal do Fundeb.

No que se refere às ações de transferência voluntária, foi possível verificar que, com o advento do PAR, no âmbito do PDE, implementou-se a automaticidade para a maior parte das transferências voluntárias e se buscou adotar critérios mais objetivos para a seleção daqueles municípios passíveis de recebimento do apoio federal, pelo menos no primeiro ano da implementação do PAR. É possível reconhecer algum esforço para minimizar os históricos intervenientes político-partidários na gestão dos recursos federais para a Educação, tão característicos da realidade brasileira, mas amenizado, posteriormente, com supostos critérios técnicos que não são efetivamente publicizados na partilha dos recursos das transferências voluntárias.

Por fim, é possível concluir que a União utiliza algumas estratégias para exercer sua função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica em diferentes regiões do país, sendo que as ações do FNDE são centrais para analisar a efetividade da referida função.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 2006, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 02 jul. 2013a.

_____. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Gestão de Recursos Federais**: manual para os agentes municipais. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 14**, de 8 de junho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/resolucoes-2012/item/3524-resolucao-cd-fnde-n-14-de-08-de-junho-de-2012>>. Acesso em: 1 abr. 2013b.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 29**, de 11 de julho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2007>>. Acesso em: 18 jul. 2012a.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual**. Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília, DF: FNDE, 2011a.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Exercício 2011, ano base 2010. Brasília, DF: MEC, 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. Brasília, DF: TCU, 2003.

_____. Câmara dos Deputados. **Execução da despesa por Programa - Projeto Atividade 2011**. Unidade Orçamentária MEC (26.000). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/outrasconsultas/execucao>>. Acesso em: 02 jul. 2013c.

_____. Câmara dos Deputados. **Execução da despesa por Programa - Projeto Atividade 2011**. Unidade Orçamentária FNDE (26.298). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/outrasconsultas/execucao>>. Acesso em: 02 jul. 2013d.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Execução da despesa por Programa - Projeto Atividade 2011**. Brasília, DF: FNDE, 2011c. Mimeografado. 4 f. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2011**- Resumo Técnico. Brasília, DF: INEP, 2012b.

CASTRO, J. A. de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil**: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com ensino médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da Educação**: a função supletiva e redistributiva da União: o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAVIES, N. **A confiabilidade e comparabilidade de estatísticas educacionais**. Rio de Janeiro, 2008. Mimeografado. 7f.

PARENTE, C. da M. D. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. 2006.

ZACKESKI, N.; RODRIGUEZ, M. C. O. F. **Gastos públicos federais regionalizados**: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002. Brasília, DF: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, 1265).

Recebido em 27/06/2013 | Aprovado em 05/09/2013

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

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

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

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

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

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

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>