Relações Federativas no Financiamento da Educação Básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE[1]

Cacilda Rodrigues Cavalcanti
Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil
cavalcanticacilda@gmail.com

RESUMO

O artigo aborda as relações federativas no campo do financiamento da educação básica, por meio da análise dos atos normativos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre as transferências legais e voluntárias, no período de 1999 a 2012. Aborda as características e movimento das transferências legais e voluntárias da União para os demais entes da federação, a partir de dados de pesquisa documental. A análise, à luz da literatura sobre federalismo e gestão da educação, aponta algumas tendências das relações federativas no terreno do financiamento da educação básica.

Palavras-chave: Relações federativas. Financiamento da educação. Transferências legais e voluntárias.

ABSTRACT

The paper discusses federal relations in the field of basic education funding, through the analysis of the normative acts of the National Fund for Education Development (FNDE) about legal and voluntary transfers, in the period 1999-2012. approach the characteristics and movement of legal and voluntary transfers of the Union for other federal membership, through of data documentary research. The analysis, based on the literature on federalism and management education, suggests some trends of federative relations in the field of basic education funding.

Keywords: Federal Relations. Funding of Education. Legal and voluntary transfers.

[1] Apoio CAPES e FAPEMIG.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) define a organização político-administrativa do Estado brasileiro como sendo de natureza federativa, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos dotados de autonomia. Entretanto, visando equilibrar autonomia, descentralização e a grande diversidade da nação, a CF de 1988 introduziu um complexo sistema de repartição de competências entre os entes federados, tendo como principais características: a) a inclusão das políticas sociais como competência comum e concorrente dos três entes federados[2]; b) a exclusividade da União em definir as diretrizes que devem nortear políticas públicas; c) a concentração do maior número de competências exclusivas na União; d) a indicação do regime de cooperação entre os entes da federação sem dispositivos constitucionais ou canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos; e) a concentração da maior parte dos impostos na União.

No campo da educação, a CF de 1988 definiu as competências colaborativas e prioritárias dos entes federados quanto à oferta, à organização e à manutenção da educação pública (art. 211). De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, compete prioritariamente aos municípios ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental; e, aos estados, assegurar o ensino médio – prioridades estas reforçadas pela Lei nº 11.494/2007, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). No que se refere à União, a Carta Magna não é explícita quanto às prioridades de atendimento educacional. Define que

> a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211,§ 1º) (BRASIL, 2013a).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) vigente reitera essa forma de repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados e atribui, como uma das competências privativas da União, a função de

[2] As políticas sociais aparecem na CF de 1988 como competência comum (art. 23) no que se refere à sua provisão e concorrente no que se refere ao ato de legislar sobre elas (art. 24) (BRASIL, 2013a).

“coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (art. 8º, § 1º). Essa função da União é definida como: a) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; b) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; c) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; d) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, entre outras (art. 8º) (BRASIL, 2013b).

Esse desenho federativo conduziu a diversos arranjos no campo do financiamento da educação, que envolveram a vinculação e a subvinculação de recursos, definição de prioridades de atendimento e a redistribuição de recursos entre os entes da federação. Tais arranjos vêm sendo realizados processualmente pelo Ministério da Educação (MEC), por meio de um conjunto de atos normativos e ações estratégicas de gestão, avaliação e financiamento, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia do MEC – como a instância responsável por normatizar e executar as transferências legais[3] e voluntárias[4] da União para as unidades subnacionais, a título de assistência financeira.

Com a finalidade de compreender tais arranjos federativos, este artigo analisa as transferências legais e voluntárias da União[5] para os estados e municípios, com o

[3] As transferências legais, também chamadas de condicionadas, são aquelas previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação e a prestação de contas dos recursos. As transferências legais para a educação estão todas organizadas em programas sob a responsabilidade do FNDE, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros. Essas transferências, atualmente, com a implementação Plano de Ações Articuladas (PAR), são feitas por meio de repasse automático, considerando os estados e municípios selecionados conforme diagnóstico evidenciado no âmbito do PAR.

[4] As transferências voluntárias, também chamadas de discricionárias, são os recursos financeiros repassados de um ente federado para outro, em decorrência da celebração de convênios, contrato de repasse, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Tais transferências podem ser feitas por decisão da instância transferidora ou por demanda do ente federado, por meio de projeto. Com a política do PAR, tais transferências, em grande parte,também passaram a ser feitas de forma automática, vinculadas às demandas apresentadas no PAR de cada ente. Porém, há ações e setores em que estas se fazem presentes sem esse vínculo, como revelou a pesquisa que resultou neste artigo.

[5] Quanto às transferências intergovernamentais, encontram-se na literatura especializada e nos documentos oficiais formas diversas de classificação das mesmas, que variam de acordo com à sua

objetivo de identificar suas características e movimentos no contexto das relações federativas em articulação. A análise baseia-se em pesquisa documental sobre os atos normativos que tratam especificamente dos repasse de recursos da União para o Distrito Federal, estados e municípios, a título de assistência financeira para a educação básica. Foram selecionados 419 atos normativos, entre resoluções, decretos e portarias oriundos do FNDE, excluindo-se as resoluções que tratam de transferências de recursos para universidades operarem ações da educação básica dos sistemas estaduais e municipais - a exemplo do PARFOR (Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica), RENAFOR (Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica), Escola Aberta, etc), bem como foram excluídas as resoluções que tratam de transferências para entidades sem fins lucrativos e programas de bolsas de estudo, pesquisa e extensão.

Diferentemente das transferências constitucionais, que já são regulamentadas constitucionalmente, as transferências legais e voluntárias são objeto de intensa normatização, conforme os rumos da política do Governo Federal e, por isso, constituem-se em base de dados normativa privilegiada para compreensão das características e dos movimentos que assumem a política governamental. O objetivo da pesquisa em que se baseou este artigo foi justamente compreender tais características e movimentos por meio da análise dos atos normativos do FNDE que regulamentam as transferências legais e voluntárias do Governo Federal para o financiamento da educação no período de 1999 a 2012[6].

O artigo está organizado a seguir em duas seções. A primeira apresenta a análise dos atos normativos do FNDE no período de 1999 a 2012, abordando as características e movimentos das transferências legais e voluntárias da União para os demais entes da federação, com a finalidade de compreender as relações federativas empreendidas nesse contexto. Por fim, na seção três, são apresentadas, a título de conclusão, as tendências das relações federativas no terreno do financiamento da educação básica reveladas pela análise das transferências legais e voluntárias normatizadas pelo FNDE.

---

natureza, com a sua forma e/ou quanto ao destino da transferência. Neste trabalho, adotaremos a tipologia mais geral, de acordo com a natureza das transferências (legais, voluntárias, constitucionais), que é, em geral, a utilizada nos relatórios financeiros da Secretaria do Tesouro Nacional.

[6] A definição do período de 1999 a 2012 se deu com a finalidade de possibilitar a análise comparativa entre os governos Fernando Henrique Cardoso (2º mandato), Lula e Dilma.

2 Características e movimentos das transferências legais e voluntárias da União para o financiamento da educação pública no período de 1999 a 2012

Há certo consenso na literatura que aborda a temática do federalismo que, em países federativos marcados por grande desigualdade entre as unidades da federação, ocorre um descompasso entre a arrecadação de recursos e a necessidade de oferta de serviços públicos, ocasionando um *vertical fiscal gap*, o que exige as transferências intergovernamentais como um mecanismo para preencher tal lacuna (DINIZ, 2012). No entanto, a definição das condições e critérios para a execução das transferências intergovernamentais tem sido objeto de diferentes análises e proposições. Diniz (2012) elenca alguns dos critérios e condições presentes na literatura para que as transferências intergovernamentais sejam feitas: (a) quando existem externalidades associadas aos serviços prestados; (b) quando há diferença fiscal entre os governos regionais; (c) devem ser feitas com regras de responsabilidade dos entes; (d) devem ser feitas mediante recursos suficientes para os propósitos a que se destinam; (e) devem garantir flexibilidade suficiente para a tomada de decisão do ente contemplado; (f) adotar padrões mínimos nacionais; (g) influenciar as prioridades locais; e (h) lidar com as deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres.

Tais critérios e condições podem se fazer mais ou menos presentes nas transferências intergovernamentais, de acordo com o tipo de serviço público objeto da transferência, o contexto político e as condições sociais, econômicas e técnicas dos entes contemplados. No campo da educação, observa-se que nas duas últimas décadas, as transferências legais e voluntárias têm sido marcadas por uma diversidade de critérios, dependendo da etapa ou modalidade de educação, do tipo de desigualdade de oferta da educação em foco e de regiões, o que gerou a organização de tais transferências em diferentes programas federais e em diferentes estratégias de gestão.

A organização das transferências da União para a educação básica por meio de programas data da década de 1950[7], porém, a expansão dessa forma de transferência intergovernamental passou a ser ampliada em meados da década de 1990,

[7] O PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), mais antigo programa de transferência do governo federal para a educação básica, foi implantado em 1955, sob a nomenclatura de Campanha de Merenda Escolar.

principalmente, no período pós-LDB. No período analisado, de 1999 a 2012, as transferências intergovernamentais para a educação básica foram objeto de intensa regulamentação. Embora a regulamentação das transferências legais e voluntárias por parte do FNDE tenha tomado substância ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, o período correspondente aos dois mandatos do Governo Lula foi o que se registrou o maior número de atos normativos (n=241). Tal fato ocorreu, principalmente, devido à diversificação das formas de execução das transferências da União para os demais entes federados. Os quadros 1 e 2 apresentam o número de atos normativos analisados por etapas e modalidades de oferta da educação básica e por programas de transferências de recursos da União para as unidades subnacionais.

Quadro 1- Quantitativo de atos normativos do FNDE referentes às etapas e modalidades da Educação Básica no período de 1999 a 2012

Etapas e Modalidades/ Período	**1999 – 2002 Governo FHC 2**	**2003-2010 Governo Lula**	**2011-2012 Governo Dilma**
Educação Infantil	2	3	6
Ensino Fundamental	87	161	41
Ensino Médio	0	8	2
Educação Especial	3	9	1
EJA*	9	25	2
Educação Indígena	1	5	0
Educação do Campo	0	5	1
Educação em Comunidade Quilombolas	0	3	0
Total de atos normativos	102	241	74

Fontes: FNDE e INEP.

Nota: *Inclui programas de alfabetização e programas especiais de EJA. Portanto, no período FHC estão incluídas as referências ao Alfasol e nos demais períodos, o PBA e o Projovem.

Quadro 2- Quantitativo de atos normativos do FNDE por programas de transferências 1999 a 2012

Programas de Transferências/ Período	**1999 – 2002 Governo FHC 2**	**2003-2010 Governo Lula**	**2011-2012 Governo Dilma**
PNAE	9	13	2
PNATE	4	14	1
PNSE	8	4	-

PDDE	8	22	10
PROINFO	2	2	-
FUNDESCOLA	5	3	-
PNLD	4	11	2
PNBE	3	11	-
Alfasol	3	-	-
Paz nas escolas	3	-	-
Ações socioeducativas	2	-	-
Projovem	-	10	4
PAED	-	8	-
ProInfância	-	4	12
PBA	-	19	3
Fazendo Escola	-	5	0
Rede Física Escolar	-	12	7
Caminhos da Escola	-	10	4
Educação Ambiental	-	3	-
Atividades Complementares	-	5	2
Olimpíadas Escolares	-	4	1
Escola de Fábrica	-	3	-
PBP	-	2	1
Outros programas e ações*	4	12	4

Fontes: FNDE e NEP.

Nota: *Inclui programas ou ações que foram objeto de apenas um ato normativo em cada período e não tiveram continuidade no período seguinte, tais como PROLER, Parâmetros em ação, Correção de fluxo, Aceleração de aprendizagem, formação de gestores escolares, etc.

Até 2003, tais transferências estavam circunscritas a dez programas, principalmente o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e o PNSE (Programa nacional de Saúde do Escolar), que juntos correspondem a 29 atos normativos estudados, indicando que a maior parte das transferências estava circunscrita às transferências voluntárias, ou seja, eram efetivadas a partir de demandas por meio de PTA (Plano de Trabalho Anual) apresentados pelos governos ou a editais específicos lançados pelo FNDE, que correspondem juntos a 42 referências nos atos normativos entre 1999 e 2002. Assim, pressupõe-se que até esse período, o acesso a tais transferências era mais dependente de condicionantes técnicos, como capacidade do ente de apresentar projetos dentro dos requisitos exigidos, e de condicionantes políticos, como a posição do ente na coalizão partidária governamental.

Outra característica das transferências legais e voluntárias da União no período correspondente ao segundo governo Fernando Henrique Cardoso refere-se à concentração das mesmas no ensino fundamental, para o qual se registrou 87 regulamentações, desconsiderando convênios específicos com alguns estados e municípios. Por outro lado, foram registradas apenas duas regulamentações referentes à Educação Infantil e nenhuma relativa ao ensino médio no mesmo período. No que se referem às modalidades, com exceção da Educação de Jovens e Adultos, as demais receberam pouca atenção no tocante às transferências de recursos: foram registradas apenas três regulamentações relativas à Educação Especial, uma relativa à Educação Indígena e nenhuma referência à educação em áreas quilombolas e campo.

Essa característica pode ser explicada, por um lado, em razão da determinação legal da escolaridade obrigatória restrita ao ensino fundamental (que prevaleceu até 2009) e, por outro, das orientações do Banco Mundial, na época, de que países com limitações financeiras, como o Brasil, deveriam concentrar seus esforços na educação chamada elementar como uma estratégia de equalização social "por baixo", garantindo-se, assim, um mínimo de educação para todos, conforme expresso no "Documento de política do Banco Mundial", citado por Torres (2007, p. 125):

> a educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação.

A partir de 2003, observa-se um aumento e uma diversificação consideráveis dos programas de transferências de recursos financeiros da União para a educação básica, que passou de dez para vinte e um programas ao longo do primeiro mandato do Governo Lula, chegando a mais de 40 ao final desse Governo. Com exceção do PNAE, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), os demais programas passaram a ter regiões e grupos de municípios e escolas específicos para atendimento. Além disso, a partir de 2007, todos os programas passaram a ter como referência o PDE

(Plano de Desenvolvimento da Educação), que reestruturou os diversos programas de transferências legais e voluntárias sob uma visão sistêmica e introduziu a priorização de municípios/escolas no âmbito de alguns programas com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e nos diagnósticos realizados no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme explicita a citação seguinte do livro de orientações do PDE.

> O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional. Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados. Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os "melhores" projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de colaboração na prática. (BRASIL, 2007, p. 23)

Embora o PAR seja apresentado a partir de uma visão sistêmica e colaborativa, na perspectiva de orientar as transferências para os entes, etapas e modalidades de educação que mais necessitam de assistência financeira, as transferências continuaram sendo feitas por meio de programas concebidos pelo MEC, definidas em conformidade com os indicadores municipais determinados pelo PAR que, por sua vez, é elaborado conforme diretrizes e instrumentos fornecidos pelo MEC: (a) Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE), que consiste em um conjunto de tabelas com dados demográficos e educacionais para cada município, estado e Distrito Federal; (b) Instrumento de Diagnóstico, que consiste em um questionário, organizado em quatro dimensões (gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos), destinado a coletar informações quantitativas e qualitativas sobre o sistema de educação do ente; (c) Manual de elaboração do PAR, que fornece orientações sobre os procedimentos para realizar o PAR; e (d) Guia prático de ações do PAR, que consistem em um "menu" de programas e ações de assistência técnica e financeira que podem ser solicitados pelo ente, conforme situação indicada em cada item do diagnóstico.

Portanto, a ação correspondente a cada situação ou problema identificado no diagnóstico do PAR já está previamente definida e formatada pelo MEC, a qual será

solicitada pelo ente como a ação necessária à sua condição. Porém, a experiência da gestão dos serviços públicos mostra que nem sempre a ação disponibilizada pelo MEC, em formato de um programa específico, responde à problemática vivenciada pelo município, uma vez que é impossível a qualquer programa formatado nacionalmente atender a todas as especificidades da diversa realidade de um país na dimensão do Brasil. Por outro lado, sabe-se que para grande parte dos municípios brasileiros que apresentam baixa capacidade técnica para planejar e implementar políticas públicas, ter um modelo de planejamento pré-estruturado, ações formatadas e guias de procedimentos, aumenta a chance da política pública ser efetivada.

Esse movimento, ao mesmo tempo que indica uma maior preocupação com a correção das desigualdades regionais na oferta da educação, indica também uma maior condicionalidade das transferências legais e voluntárias, o que fica evidente pela quantidade de normas e diretrizes emitidas no período (n=18) para que municípios e Estados acessassem as transferências, bem como pelas diretrizes específicas de cada programa. A condicionalidade das transferências revela uma combinação de responsabilização e indução da política educacional a ser adotada pelos estados e municípios, uma vez que ao aderir aos programas, o ente federado adere também a um formato já estabelecido do mesmo, com pouco espaço de decisão sobre a política a ser implementada.

O processo de indução fica também evidente no PDDE, que foi o programa que mais se expandiu a partir de 2007 e expressa uma relação mais direta do MEC com as escolas, introduzindo diretamente nas mesmas, recursos vinculados a determinadas ações consideradas prioritárias, sem a intermediação do órgão gestor da educação municipal.

A pesquisa identificou também um movimento das transferências legais e voluntárias, a partir de 2004, na perspectiva de universalização da educação básica, pois registrou-se um aumento considerável de atos referentes às transferências para a Educação Infantil (n=7) e o Ensino Médio (n=8), embora a maioria dos programas de transferências tenham permanecido atinentes ao Ensino Fundamental por alguns anos. Essa prioridade no ensino fundamental só começa a sofrer alterações mais significativas a partir de 2007, com a criação de programas mais voltados para o ensino médio e educação infantil, a exemplo, do Programa Nacional do Livro Didático do Ensino

Médio (PNLDEM), do Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio (PNBEM), PDDE-Ensino Médio e Pro-infância. Essa mudança pode estar relacionada, principalmente, à criação do FUNDEB. Nessa mesma perspectiva, as modalidades e especificidades educacionais também foram objeto de uma maior atenção nos atos normativos de transferências de recursos financeiros no período pós-2003, registrando-se nove referências à Educação Especial, cinco à Educação Indígena, cinco à Educação do Campo e três à educação em áreas remanescentes de quilombos.

Esse movimento expressa uma maior preocupação com a educação de grupos sociais que apresentam baixos indicadores educacionais e sociais, porém mantendo os traços de alto nível de condicionalidades e de indução – exemplo dos programas de construção e recuperação de escolas em áreas quilombolas e no campo, que apresenta uma lista extensa de documentação a ser cumprida.

No mesmo período que se registrou uma maior preocupação com a correção das desigualdades regionais e sociais, registrou-se também repasses para governos estaduais específicos, ligados ao Governo Federal. Foram identificados seis atos normativos referentes à transferência de recursos específicos para as secretariais estaduais de educação de quatro estados no período de 2005 e 2007, sendo dois referentes ao Rio Grande do Sul, dois para ao Mato Grosso do Sul, um referente ao Piauí e um ao Amazonas – todos os estados governados por integrantes da base aliada do Governo Federal no período, sendo três do PMDB (RS, MS, AM) e um do PT (PI). Além das transferências a esses governos, identificou-se ainda oito atos normativos regulamentando transferências para entidades dos gestores da educação pública municipal e estadual no período de 2005 a 2011, sendo cinco referentes à UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), dois ao CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação e um à UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação).

Observa-se, portanto, que os condicionantes técnicos, expressos nos critérios dos diferentes programas e na priorização de grupos de municípios a serem contemplados com assistência financeira da União não constituem impedimentos para que, em determinada conjuntura, prevaleçam também os condicionantes políticos.

3 Considerações sobre as relações federativas no financiamento da educação básica a partir das transferências legais e voluntárias da União

As características e os movimentos das transferências legais e voluntárias, analisadas por meio dos atos normativos do FNDE no período de 1999 a 2012, revelaram tendências das relações federativas que vem se processando no terreno do financiamento da educação básica pública no Brasil.

Os dados mostraram que as transferências legais e voluntárias têm sido regulamentadas majoritariamente pelo FNDE, autarquia do MEC responsável pelas transferências dos recursos financeiros da União a título de assistência financeira, sem a participação efetiva dos demais entes federados, indicando uma definição unilateral, pela União, dos critérios e procedimentos de tais transferências, já que não há no interior do FNDE nenhuma instância de coordenação federativa. Franzese e Abrucio (2007) ressaltam que a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição Federal. Segundo os autores, além de outras instituições federativas que estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, se fazem necessárias formas de coordenação entre os entes, por meio das quais procura-se evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, criando um controle mútuo entre os pactuantes. A ausência de instâncias de coordenação federativa[8] no campo da educação, sobretudo no FNDE, tem levado a uma centralização das decisões pela via da normatização, do planejamento e da avaliação, combinada com a descentralização da execução das políticas.

Assim, observa-se que nas duas últimas décadas, o Ministério da Educação vem diversificando e aperfeiçoando as condicionalidades das transferências financeiras para os estados, Distrito Federal e municípios. Assim, ao mesmo tempo em que aumenta a quantidade de programas de transferências, aumenta também o nível de condicionalidade das transferências, já que cada programa apresenta seus critérios específicos. O aumento dos programas de transferências financeiras foi acompanhado também de uma dispersão dos mesmos em níveis, modalidades e focos de ação. Embora

[8]O conceito de *coordenação federativa* é utilizado por Abrucio (2010) para se referir às formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações, em substituição à polaridade centralização/descentralização. Só recentemente, com a aprovação do FUNDEB, se instituiu uma instância nessa perspectiva – a CIFEBQ – Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, cuja ação tem ficado circunscrita ao referido fundo.

o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) apresente o que considera uma "visão sistêmica" e busque integrar todos os programas em sua estrutura, por meio do PAR (Plano de Ações Articuladas), como um instrumento de planejamento da educação municipal, as transferências são feitas por cada programa selecionado, comprometendo, muitas vezes, a articulação dessas ações à política educacional local. Dessa forma, a autonomia do município para planejar e executar sua política educacional fica limitada, prevalecendo a política federal que, em geral, apresenta-se como política nacional.

Tal movimento é bem característico do paradoxo federativo que se manifesta entre autonomia, dependência financeira e capacidade político-administrativa dos entes federados, indicado por Abrucio (2010, p.45) quando afirma que

> a conquista da posição de ente federativo [pelos municípios], na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

Tal paradoxo é latente no federalismo brasileiro marcado por grandes desigualdades, tanto no sentido vertical quanto horizontal. Portanto, o modelo de assistência financeira precisa considerar a compatibilização de autonomia, descentralização e a diminuição das profundas desigualdades territoriais e sociais, o que torna as soluções mais complexas. Por isso, Rezende (2010, p.85) defende que em regimes federativos de países com grandes desigualdades regionais e sociais como o Brasil, o financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização de ajustes verticais e a operação de um regime de equalização fiscal, o que não aconteceu no caso brasileiro.

Assim, na ausência de um regime de equalização fiscal, tem-se operado diversos arranjos visando diminuir a desigualdade na oferta das políticas públicas. No campo da educação, a definição de critérios específicos para cada programa, a priorização de grupos de municípios e a indução à adesão a determinadas políticas fazem parte desses novos arranjos federativos. Porém, observa-se que tais arranjos nem sempre têm sido acompanhados de mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo que sejam capazes de compatibilizar autonomia, interdependência e as profundas desigualdades de oferta educacional no Brasil,

prevalecendo, muitas vezes, os processos de indução e responsabilização. Em processos de transferências intergovernamentais marcados por excessiva normatização do governo central e elevado grau de dependência financeira e institucional dos governos subnacionais, o ente tem sua autonomia limitada e torna-se um mero agente administrativo, característica mais própria de um federalismo coercitivo do que de um federalismo cooperativo.

Considerando os critérios destacado por Diniz (2012), constata-se que o modelo de transferências intergovernamentais para a educação básica vem se movimentando na perspectiva da correção das desigualdades e do estabelecimento de padrões mínimos nacionais, porém, tem considerado pouco os outros critérios, tais como: a garantia de flexibilidade para a tomada de decisão do ente contemplado, a possibilidade das transferências influenciarem as prioridades locais e de lidar com as deficiências de infraestrutura na perspectiva de criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres. A associação desses diversos critérios, ainda que complexa, poderia contribuir para um modelo com maior equilíbrio entre repartição de recursos e repartição de responsabilidades entre os entes da federação e que possibilite o desenvolvimento da autonomia financeira, política e técnica dos Estados e municípios em situação de mais dependência, para planejar e executar as políticas públicas de educação mais adequadas às necessidade locais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC. *Revista Educação e Sociedade.* vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 72-89. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 22/09/2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.Brasília: Presidência da República, 2013a. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19/06/2012.

_____.*Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996***.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 2013b. Dispoinível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 24/05/2013.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007***.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em 02/07/2013.

_____.Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.* Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf. Acesso em 09/11/2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 09/11/2012.

_____. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.* Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.832.htm. Acesso em 14/06/2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.* Brasília: MEC, 2007.

_____. *Como elaborar o Plano de Ações Articuladas.* Brasília: MEC, s/d. Disponivel em:http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=369&id=159&option=com_content&view=article. Acesso em 07/11/2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Legislação.* Brasília: FNDE, 2013. Disponível em:http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao. Acesso em 07/11/2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Prolei - Financiamento da educação*. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/prolei-financiamento-da-educacao. Acesso em 08/11/2013.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

DINIZ, Josedilton Alves. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros.* São Paulo: USP, 2012. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis).

FRANZESE, C. ABRUCIO, F. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos***.** São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In TOMMASI, Lívia de. WARDE, Mirian Jorge. HADDAD, Sérgio. (org.). *O Banco Mundial e as políticas Educacionais.* São Paulo: Cortez, 2007.