

## **O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Rosana Evangelista da Cruz – UFPI**

roecruz@yahoo.com.br

**Resumo:** Este trabalho trata do papel desempenhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no financiamento da educação básica. Partindo da apresentação dos objetivos da instituição e de sua relevância no total dos gastos do Ministério da Educação (MEC), problematiza a forma de construção dos critérios de repartição dos recursos entre as unidades federadas, que perpassa pela composição do Conselho Deliberativo do FNDE, mas que envolve a participação de outros atores que influenciam a construção das políticas educacionais do governo federal.

**Palavras-chave:** política educacional; financiamento da educação; FNDE

O FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que tem por objetivo financiar as ações suplementares voltadas, principalmente, ao ensino fundamental público ofertado por estados e municípios, viabilizando o que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função redistributiva e supletiva 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.

Embora tendo o ensino fundamental como principal preocupação, de forma crescente o FNDE vem financiando ações voltadas às demais etapas da educação básica. No Relatório de Atividades 2004 é anunciado que as mudanças na estrutura do FNDE buscam um redesenho dos processos de planejamento estratégico e operacional do Fundo, o que inclui a extensão de suas ações de assistência educacional para os demais etapas da educação básica: educação infantil e ensino médio. Esta ampliação do raio de ação do FNDE foi intensificada com a possibilidade de uso dos recursos do salário-educação para todas as etapas da educação básica, nos termos da Emenda Constitucional n. 53/06, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), isto porque o salário-educação é a principal fonte de financiamento das ações do FNDE.

Partindo da compreensão de que analisar as políticas geridas pelo FNDE significa refletir sobre o papel da União frente às desigualdades educacionais, fez-se necessário entender a sua representatividade no total dos recursos federais direcionados à educação básica no país. Para tanto, utilizou-se de dados de execução orçamentária da despesa (empenho liquidado) do MEC e do FNDE, específicos das unidades orçamentárias, tendo

como fonte de informação o Sistema de Acompanhamento Financeiro do governo federal (SIAFI). Para a análise, foram excluídos os recursos de programas de outros ministérios cuja responsabilidade de gestão seja do MEC e do FNDE, assim como os recursos das transferências constitucionais quotas estaduais e municipais do salário-educação, porque alocadas no Ministério da Fazenda.

Considerando essas exclusões, a participação do FNDE nos diferentes programas voltados à educação básica, cuja responsabilidade final é do Ministério da Educação, se expressa na tabela a seguir:

Tabela 1 – Participação do FNDE nos programas sob a responsabilidade do MEC, em valores nominais e percentuais, em 2006

Programas	em R\$ 1,00		
	MEC (A)	FNDE (B)	(B/A)
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	5.435.525,00	5.435.525,00	100,00
Brasil Alfabetizado	604.821.978,00	594.933.672,00	98,37
Brasil Escolarizado	2.705.511.466,00	2.592.844.134,00	95,84
Democratizando o Acesso a Educação Profissional, Tecnológica	1.241.455.575,00	137.884.524,00	11,11
Educação na Primeira Infância	18.666.959,00	18.666.959,00	100,00
Gestão da Política de Educação	98.554.334,00	24.214.266,00	24,57
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	521.920.688,00	491.348.437,00	94,14
Brasil Quilombola	2.942.410,00	2.942.410,00	100,00
Desenvolvimento da Educação Especial	78.117.271,00	38.941.494,00	49,85
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.363.840.662,00	1.281.147.480,00	93,94
Educação para a Diversidade e Cidadania	59.103.518,00	46.026.098,00	77,87
Desenvolvimento do Ensino Médio	75.232.247,00	52.544.028,00	69,84
<b>Total</b>	<b>6.775.602.633,00</b>	<b>5.286.929.027,00</b>	<b>78,03</b>

Fonte: SIAFI/STN - Consultoria de Orçamento/CD e PROSASEN. Elaborada pela autora deste artigo.

Obs.: Não estão contemplados na tabela os programas nos quais o FNDE não participa, além de três programas específicos de caráter eminentemente administrativo e que têm pequeno percentual de participação da autarquia: Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0,38%), Apoio Administrativo (8,98%) e Operações Especiais: cumprimento de sentenças judiciais (1,16%). A tabela completa, sem qualquer exclusão, pode ser encontrada em CRUZ (2009, p.426).

A Tabela 1 evidencia uma participação majoritária do FNDE (78%) na gestão dos recursos do MEC direcionados à educação básica. Entretanto, tal participação é maior uma vez que o Programa “Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica”, que teve 11% de seus recursos geridos pelo FNDE, está voltado, principalmente, ao ensino médio técnico e superior tecnológico, ou seja, às Escolas Técnicas Federais ou aos Centros de Federais de Educação Tecnológica nos estados. Desconsiderando esse programa, a participação do FNDE no total dos recursos para a educação básica, sob responsabilidade do MEC, representou, em 2006, 93%, ou seja, quase a totalidade desses recursos.

Essa participação percentual revela a indiscutível representatividade do FNDE nas políticas federais voltadas à educação básica, principalmente naquelas direcionadas aos estados, municípios e Distrito Federal. É bastante significativo que a Tabela 1 demonstre que alguns programas têm a totalidade de seus recursos no âmbito do FNDE: a políticas federais para a educação infantil (Educação na Primeira Infância) e as políticas de educação voltadas às comunidades indígenas e remanescentes de quilombos.

Também com a quase totalidade dos recursos geridos no âmbito do FNDE, com mais de 90%, destacam-se os programas voltados às políticas de valorização e formação dos professores e trabalhadores da educação (que incluiu, dentre suas ações, a complementação do FUNDEF); à alfabetização de jovens e adultos (Brasil Alfabetizado); às inúmeras ações organizadas em torno dos Programas Brasil Escolarizado e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

As políticas que visam educar para a diversidade e a cidadania, que incluem, dentre outras, a educação do campo, têm uma participação do FNDE bem significativa, 78% do total operado pelo MEC. No caso do Programa Desenvolvimento do Ensino Médio, a participação do FNDE no total dos recursos operados (70%) somente não é maior porque existe a oferta educacional realizada na rede federal de ensino médio que também absorve parte desses recursos.

Quanto ao Programa Gestão da Política de Educação, que abarcou várias ações do MEC na forma de estudos, pesquisas, sistemas de informação e capacitação de servidores, o FNDE teve apenas 25% de participação, que foi direcionada, principalmente, para a compra do edifício sede da autarquia, realizada em 2006. Desconsiderando essa ação específica de gestão de política educacional, a participação do FNDE no total operado pelo MEC aumentaria, chegando a 94%.

Para além dos dados da Tabela 1, a importância do FNDE também se expressa pelo fato de que, embora o MEC congregue 102 autarquias, entre universidades autárquicas e escolas técnicas ou agrotécnicas, o Fundo, sozinho, movimenta quase a metade do total de recursos operados. Em 2005, dos R\$ 20 milhões empenhados pelas autarquias do MEC, R\$ 8,6 milhões eram oriundos do FNDE (TCU, 2006, p. 179). Ademais, além de ter considerável participação no orçamento do MEC, também é muito representativo no total dos recursos do governo federal operados pelas autarquias, já que representa o segundo maior orçamento da União (FONTELES, 2006; COSTA, 2006).<sup>1</sup>

Portanto, é indiscutível a representatividade do FNDE no total de recursos para a educação básica operados pelo MEC, os quais são executados por meio de assistência financeira direta, automática e voluntária. A **assistência direta** é muito relevante, principalmente porque envolve um programa muito importante para as escolas públicas, o PNLD, dentre os outros programas do livro (PNBE e PNLEM), que têm critérios objetivamente definidos, o número de matrículas, oferecendo condições para maior monitoramento por parte da sociedade. Entretanto, nessa modalidade de repasse de recursos também se apresentam outros programas como o Programa de Informática na Educação (PROINFO) ou os equipamentos para a educação especial, muitas vezes representando políticas de caráter mais conjuntural, porque não oferecem atendimento universal.

No caso da modalidade de **assistência financeira automática**, os critérios de distribuição de recursos são baseados, em geral, no número de matrículas, em alguns casos com diferenciais conforme regiões ou características dos alunos atendidos por tais políticas. Esta modalidade permite maior transparência para os entes federados e para a sociedade civil. Foi constatado que nem todas as modalidades automáticas têm caráter universalizante como, por exemplo, algumas ações do Programa Brasil Alfabetizado. A principal característica da assistência financeira automática é a inexistência da figura do convênio. As transferências constitucionais da área da educação (complementação do FUNDEF-FUNDEB e quotas estaduais e municipais do salário-educação) também são consideradas automáticas, seguida de outras políticas de repasse amparadas por leis, como o PNAE, o PDDE, PNATE, PAED, Fazendo Escola/Recomeço e as ações do Programa Brasil Alfabetizado de distribuição de bolsas e de formação de alfabetizadores.

A modalidade de **assistência financeira voluntária** ocorre, principalmente, mediante a celebração de convênios, dependendo de inúmeros fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização, como alertou Jacques Velloso ao analisar o comportamento da distribuição dos recursos do FNDE na década de 1980, momento em que havia a predominância de “critérios clientelísticos ou outros que não atendem a um fim redistributivo ou, ainda, para o consumo pelo próprio Ministério.” (1988, p. 31).

Assim, embora importante para viabilizar políticas de cada gestão presidencial, a assistência financeira voluntária mediante convênios, além de tornar mais burocrático o processo de repasse, tem um histórico que evidencia sua permeabilidade a questões político-partidárias e, embora exista um esforço de criação de critérios de repasse, sobremaneira após 1995, ainda resulta num formato que parece não corresponder plenamente ao objetivo de

equalização de oportunidades educacionais, como demonstraram os estudos de Parente (2001) e Cruz (2009). Existe um alto grau de discricionariedade na administração desses recursos voluntários, assim como dificuldades para se definir claramente o nível de necessidade de cada ente federado pleiteante da assistência financeira do FNDE.

Além da execução da despesa pelos três tipos de assistência financeira (direta, automática e voluntária), o FNDE também executa despesas referentes às atividades-meio que oferecem estrutura para o exercício de suas funções. Atividade-meio aqui definida como as despesas que beneficiam, indiretamente, todos os entes federados com os quais o FNDE estabelece relação, portanto envolvem desde despesas com pessoal e administração até pesquisas que são realizadas com o objetivo de subsidiar a elaboração de políticas educacionais.

Partindo das quatro modalidades de despesas executadas pelo FNDE (meio, direta, automática e voluntária), os projetos/atividades executados de 1995 a 2006 foram classificados, excluindo-se as quotas estaduais e municipais do salário-educação, porque estas já têm critérios legais claramente predeterminados, que independem da política do governo.

Tabela 2 – Execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação, sem a quota estadual do salário-educação, em valores nominais, de 1995 a 2006

R\$ 1,00

Ano	Meio	Direta	Automática	Voluntária	Total
1995	22.090.200,18	231.302.900,00	229.048.200,00	512.495.704,86	994.937.005,04
1996	36.597.032,00	152.499.999,00	259.743.000,00	878.382.390,00	1.327.222.421,00
1997	51.157.934,64	299.924.180,95	631.939.242,00	414.886.820,35	1.397.908.177,94
1998	203.577.048,00	494.143.130,00	1.516.952.460,00	548.093.793,00	2.762.766.431,00
1999	67.605.963,00	321.374.906,00	1.860.080.046,00	241.089.806,00	2.490.150.721,00
2000	99.704.734,00	515.124.948,00	1.801.553.742,00	519.297.834,00	2.935.681.258,00
2001	62.034.550,83	626.027.000,90	1.866.614.354,38	398.748.252,09	2.953.424.158,20
2002	64.455.917,84	324.653.125,08	1.892.792.001,32	378.267.811,48	2.660.168.855,72
2003	86.542.163,23	757.352.534,15	2.177.591.373,74	438.029.699,63	3.459.515.770,75
2004	121.611.794,54	649.306.752,41	2.701.815.541,07	487.883.006,49	3.960.617.094,51
2005	153.527.421,22	608.220.554,36	3.092.150.685,49	1.199.731.733,85	5.053.630.394,92
2006	190.748.805,08	827.887.894,32	3.068.527.564,50	1.398.410.450,57	5.485.574.714,47

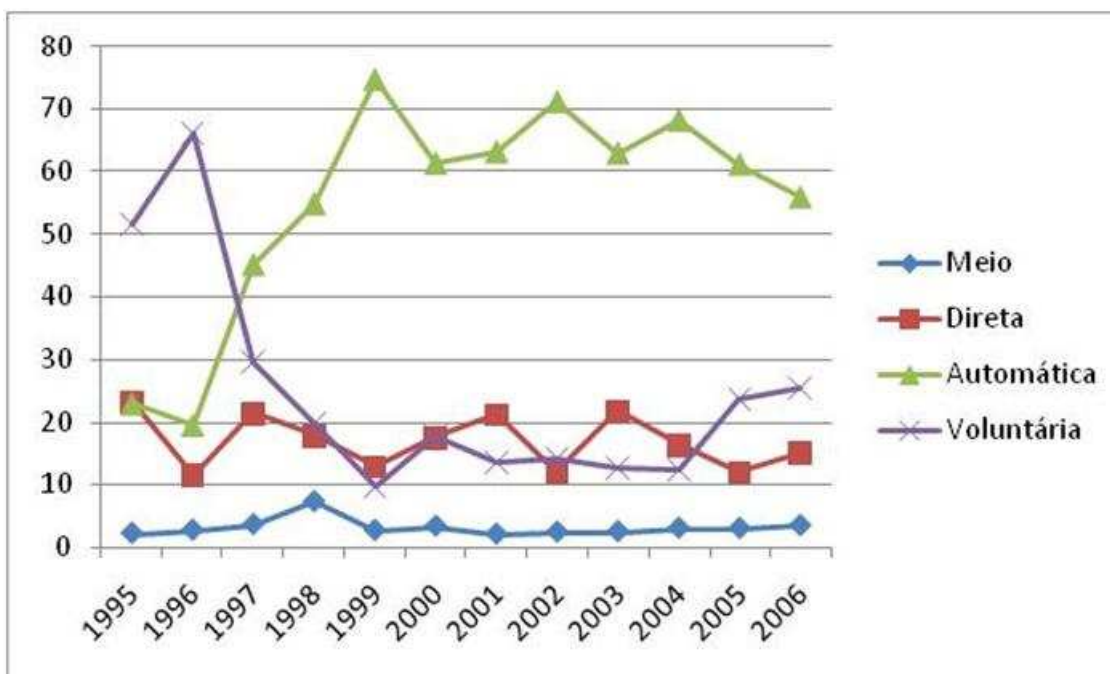
Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora deste artigo.

No decorrer dos 12 anos retratados a maior parte dos recursos, em média 59%, foi aplicada em programas de transferência automática. Na realidade, este tipo de assistência passa a ser majoritário após 1998. Em 1995 e 1996, predominavam as transferências voluntárias, com 51% e 66% do total gerido, respectivamente. Em 1997, já se anuncia uma mudança, pois as voluntárias passam a representar 30% do total aplicado. A extinção da

Fundação de Assistência ao Educando (FAE), com conseqüente transferência da gestão da merenda escolar para o FNDE, e a instituição do FUNDEF são aspectos significativos no processo de mudança no padrão de financiamento da autarquia nesse período.

Em geral, de 1995 a 2006, as transferências diretas representaram 16%, abaixo das voluntárias, que significaram 21% do total administrado. As despesas com pessoal, estrutura e pesquisas, entre outras, classificadas como atividade-meio, representaram, no mesmo período, cerca de 3% do total administrado pelo FNDE. O gráfico a seguir expõe a evolução da participação das quatro formas de utilização dos recursos no período analisado.

Gráfico 1 – Evolução percentual da execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação (automáticas, diretas, voluntárias e atividades-meio), de 1995 a 2006



Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE.

O gráfico revela que o movimento de ascensão das transferências automáticas está relacionado com a queda nas transferências voluntárias, uma vez que a variação observada no percentual de recursos aplicados nas atividades-meio é praticamente insignificante. No mesmo sentido, sendo o PNLD o principal programa de repasse direto, representando 79% do total dessa forma de assistência, de 1995 a 2006, as variações decorrem do processo de aquisição, já que este é claramente influenciado pelo sistema de reposição dos livros didáticos, que não é anual.

Em relação às transferências automáticas, o PNAE é o principal programa, que representou 44% de transferências automáticas, de 1995 a 2006. Composto com o PNAE em maior representatividade no percentual gasto com essa modalidade de assistência, aparecem a complementação do FUNDEF (24%), o PDDE (17%) e o Programa Recomeço/Fazendo Escola (10%).

Analisando por gestão, é possível verificar que nos primeiros anos da gestão 1995/1998, primeira de FHC, a maior parte dos recursos destinada à assistência financeira do FNDE foi executada por meio de convênios, em detrimento de repasses diretos ou automáticos, situação que foi se modificando após 1997, devido à incorporação do PNAE ao FNDE, antes sob gestão da FAE, e com a instituição do FUNDEF, como dito anteriormente. De 1995 a 1998, em média, 41% dos recursos foram transferidos de forma automática, 36% voluntárias, 18% direta e 5% despendida em atividade-meio.

Na segunda gestão analisada, 1999/2002, ainda sob governo de FHC, a tendência de decréscimo dos repasses voluntários fica evidente, representando 14% dos recursos administrados pelo FNDE. Os repasses automáticos assumiram a liderança, com 67% do total administrado dessa forma, seguido pelos repasses diretos (16%). As atividades-meio incorporaram apenas 3% dos recursos geridos pelo órgão.

Na terceira gestão, 2003/2006, primeira do governo Lula, se manteve a maior parte dos recursos sendo transferidos de maneira automática (61%), mas com queda na participação. Também se verifica que ocorreu um aumento nos repasses voluntários, que passaram a representar 20% do total administrado. O aumento da participação da assistência financeira voluntária pode ser justificado pela transferência dos projetos de cooperação internacional (PROMED e PROEP) para a órbita do FNDE, assim como pela instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, sob responsabilidade da Secretária-Geral da Presidência da República, mas com gestão orçamentária pelo FNDE. As atividades-meio representaram 3% e os repasses diretos representaram 16%.

Como exposto anteriormente, as transferências diretas e automáticas, em geral, têm critérios mais transparentes, principalmente quando se utilizam das matrículas como fator determinante do valor *per capita* a ser transferido, mesmo que, como muita justiça, tenham outros fatores complementares que garantem os necessários diferenciais da política de assistência do governo federal para as diferentes regiões ou públicos atendidos.

A definição dos critérios de execução dos recursos perpassa pelas decisões do Conselho Deliberativo existente na estrutura organizacional do FNDE, embora não se esgote

aí. As principais funções deste colegiado são: definir sobre o financiamento de projetos e programas educacionais e sobre a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, municípios e estabelecimentos particulares de ensino, quando essas ações forem realizadas com recursos próprios do FNDE; decidir sobre o orçamento da autarquia e acompanhar sua execução; formular a política de captação e canalização de recursos financeiros da autarquia; aprovar as contas do Presidente do FNDE e nomear e exonerar o titular da Auditoria Interna (FNDE, 2005, p. 18).

O Conselho Deliberativo, segundo dispõe o Decreto n° 5.973/06 conta com os seguintes membros: Ministro da Educação, que assume o papel de presidente do Conselho; Secretários de Educação Básica (SEB),<sup>2</sup> de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), de Educação Especial (SEESP) e de Educação a Distância (SEED), todos do MEC; Presidente do FNDE; Procurador Federal do FNDE e Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

As resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE explicitam os critérios de execução dos programas. Analisando as resoluções, de 1995 a 2006, verifica-se que elas expressam o esforço para definir critérios de distribuição dos recursos ou mesmo para deliberar sobre diferenciadores nas políticas universalizantes, de forma a oferecer maior assistência financeira para as regiões com considerável fragilidade na oferta educacional, decorrente de seus desafios específicos ou da incipiência de recursos.

Além do Conselho Deliberativo, pesquisa também revelou a importância do CONSED e da UNDIME nas políticas federais para a educação e as inúmeras estratégias que constroem no sentido de influenciar tais políticas, sendo eleitos pelo MEC como parceiros privilegiados para propagar suas propostas. Foi nesse sentido que essas duas entidades foram localizadas entre os atores que, de alguma forma, influenciam na construção dos critérios de distribuição dos recursos. Entretanto, muitas vezes o CONSED e a UNDIME não conseguem influenciar as políticas do MEC como de fato almejam estados e municípios, assim como existem períodos de maior conflito com o MEC, principalmente nos momentos de obstrução da participação da sociedade ou de lançamento de programas e políticas de maior impacto sobre estados e municípios.

Além do CONSED e da UNDIME, outros atores também se fazem presentes no momento de definição e redefinição de determinadas políticas promovidas pelo MEC, sendo possível observar, dentre aqueles que influenciam ou tentam influenciar na política de



financiamento colocada em curso pelo FNDE, a presença dos organismos internacionais, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, do Tribunal de Contas da União, da burocracia especializada do MEC e do FNDE e de parlamentares.

Os Organismos Internacionais influenciam, principalmente, por meio dos projetos de cooperação que, embora envolvam recursos em montantes pouco significativos em relação ao total investido em educação pública no Brasil, apresentam um alto grau de influência teórica, técnica, política e ideológica. Tal influência decorre de organismos como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as agências internacionais que atuam na operacionalização dos projetos, a exemplo do PNUD e da UNICEF.

O Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e os órgãos de fiscalização são atores importantes que também influenciam fortemente na política educacional, uma vez que suas orientações terminam por induzir a reformulação de algumas políticas de financiamento da educação. Tal influência está pautada na definição de normas de execução orçamentária e financeira e em critérios de avaliação e aprovação das contas públicas federais.

A burocracia especializada do MEC e do FNDE, representada na figura dos técnicos de carreira também está presente no processo de construção dos critérios de repasse de recursos e se faz ativa na construção das políticas do FNDE, defendendo as propostas que considera mais adequadas ao papel da União. Entretanto, muitas vezes, seus esforços têm pouca influência sobre as diretrizes mais gerais definidas pelo governo do período, que já tem suas prioridades delineadas em um programa de governo ou no processo de barganha federativa envolvendo governadores de estados, prefeitos e parlamentares.

Os parlamentares se fizeram mais presentes no MEC e no FNDE, com vistas a pleitear recursos para seus estados ou bases partidárias, principalmente no período em que as transferências financeiras voluntárias eram a principal forma de repasse, havendo uma diminuição no decorrer dos anos, especialmente com o avanço das políticas de transferências automáticas, embora a presença desses atores nunca desapareça e ainda se revele determinante nas políticas de transferências voluntárias.

Por isto, o aspecto de maior polêmica na política de assistência financeira do FNDE continua sendo o alto grau de discricionariedade em relação às transferências voluntárias, seja porque os critérios são amplos, seja porque os recursos são escassos e insuficientes para atender às necessidades dos estados e municípios. Assim, a análise da função supletiva e redistributiva da União em relação aos estados e municípios, precisa perpassar pela questão

das transferências voluntárias, devido à histórica polêmica em relação à sua permeabilidade aos interesses político-partidários.

Esta análise requer a desagregação das transferências voluntárias por Unidade da Federação, no entanto, os dados disponibilizados pelo SIAFI só permitiram analisar a distribuição detalhada desses recursos no período de 2001 a 2006. Na tabela a seguir serão apresentados, exclusivamente, os montantes descentralizados para estados e municípios, nas chamadas modalidades 30 e 40 de aplicação, respectivamente, sistematizados por biênios, quais sejam o último biênio da segunda gestão de FHC e os dois da primeira gestão de Lula. Tais dados representam o valor-aluno ano executado pelo FNDE, tomando como referência a execução orçamentária da despesa e as matrículas no ensino fundamental. A Tabela é classificada pela coluna 2005/2006.

Tabela 3 – Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, nas modalidades 30 e 40 de aplicação (estados, DF e municípios), em valores reais, conforme INPC dezembro/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006

Unidade da Federação	R\$ 1,00					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Minas Gerais		2,40		3,67		11,57
Paraná		4,13		3,93		15,43
São Paulo		3,81		2,69		15,92
Santa Catarina		6,81		21,41		20,85
Espírito Santo		4,19		6,39		25,76
Bahia		6,28		9,02		26,35
Goiás		17,99		14,81		28,89
Amazonas		18,27		8,31		30,50
Rio de Janeiro		2,50		2,04		30,62
Pará		5,48		6,95		31,04
Ceará		9,83		28,33		32,97
Pernambuco		7,76		11,37		36,59
Distrito Federal		3,61		2,61		38,42
Mato Grosso		19,29		10,20		40,85
Rondônia		18,65		13,61		48,65
Maranhão		11,77		24,31		48,66
Paraíba		16,12		29,36		51,33
Mato Grosso do Sul		18,61		25,56		56,21
Sergipe		13,83		28,77		57,12
Rio Grande do Norte		16,85		24,48		64,53
Amapá		56,96		11,71		70,52
Alagoas		17,45		30,25		72,57
Acre		40,05		23,01		76,08
Tocantins		26,10		13,32		77,37

Roraima	39,15	20,93	88,17
Piauí	14,61	53,71	97,91
Rio Grande do Sul	2,66	5,85	113,66
Brasil	8,04	11,65	35,55

Fontes: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora deste artigo.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao baixo valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, nos biênios retratados, 2001/2002, 2003/2004 e 2005/2006, R\$ 8,04, R\$ 11,65 e R\$ 35,55, respectivamente. Obviamente, pode ser observado um aumento considerável no valor-aluno do primeiro para o terceiro biênio, porque o valor foi quadruplicado.

No primeiro biênio retratado (2001/2002), dois últimos anos do governo FHC, foram diretamente beneficiados com dos recursos de transferências voluntárias, com maiores valores por aluno, estados da região Norte do país: Amapá (R\$ 56,96), Acre (R\$ 40,05) Roraima (R\$ 39,15) e Tocantins (R\$ 26,10), seguido por Mato Grosso (R\$ 19,29).

No segundo biênio (2003/2004), primeiros dois anos do governo Lula, quatro estados da região Nordeste foram mais beneficiados com valor-aluno transferências voluntárias do FNDE: Piauí (R\$ 53,71), Alagoas (R\$ 30,25), Paraíba (R\$ 29,36), Sergipe (R\$ 28,77) e Ceará (R\$ 28,33) seguidos por Mato Grosso do Sul (R\$ 25,56).

No terceiro biênio (2005/2006), com valores significativamente mais elevados, foram mais beneficiados, em ordem decrescente, Rio Grande do Sul (R\$ 113,66), Piauí (R\$ 97,91), Roraima (R\$ 88,17), Tocantins (R\$ 77,37), Acre (R\$ 76,08) e Alagoas (R\$ 72,57).

Em situação oposta, com menor apropriação dos recursos da assistência financeira voluntária descentralizada, aparece Minas Gerais, nos primeiro e terceiro biênios, e Rio de Janeiro, no segundo biênio. Embora exista um reposicionamento de alguns estados, Minas Gerais, São Paulo e Paraná estão entre os seis menores valores por aluno transferência voluntária nos três biênios.

De toda a seqüência de distribuição dos valores por aluno analisada, a mudança mais significativa de posição na forma de apropriação dos recursos foi observada no Rio Grande do Sul, uma vez que este foi um dos estados que, nos primeiros biênios, esteve entre seis menos beneficiados. No terceiro biênio (2005/2006), simplesmente o Rio Grande do Sul passa a ter o maior valor-aluno transferências voluntárias (R\$ 113,66), cerca de 14% maior do que o segundo beneficiado, Piauí (R\$ 97,91). Esta situação remete aos intervenientes político-partidários na distribuição dos recursos de transferências voluntárias, já que o Rio Grande do Sul, embora estivesse sob a gestão do PSDB no período, compunha uma frente de grande

interesse político do PT, até porque Tarso Genro foi ministro da Educação entre 2004 e 2005, ainda tendo grande influência sobre o MEC, assim como em várias instâncias do governo federal. No mesmo sentido, o Piauí, segundo maior beneficiado, tinha um membro do PT à frente do governo do Estado no período.

Esta realidade incita a análise sobre os intervenientes político-partidários a partir da relação entre valor-aluno transferência voluntária e o partido gestor do ente contemplado com os recursos. Pelas limitações dos dados, que não foram desagregados por municípios, não será possível fazer esse exercício para os recursos geridos pela modalidade 40 de aplicação (municípios), no entanto as planilhas do SIAFI oferecem condições para analisar essa distribuição entre estados e Distrito Federal (modalidade 30), expresso na tabela a seguir, classificada pela coluna 2005/2006.

Tabela 4 – Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, na modalidade 30 de aplicação (estados e Distrito Federal), em valores reais, conforme INPC de dez/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006

Unidade da Federação	R\$ 1,00		
	2001/2002	2003/2004	2005/2006
Minas Gerais	0,01	2,37	11,34
São Paulo	0,00	0,90	12,41
Paraná	1,65	1,76	17,24
Santa Catarina	2,14	32,06	32,10
Goiás	16,16	18,14	35,20
Rio de Janeiro	1,72	2,23	35,75
Espírito Santo	0,69	6,92	38,20
Distrito Federal	3,61	2,61	38,42
Mato Grosso	17,70	13,39	45,58
Amazonas	9,35	12,07	50,30
Rondônia	14,76	16,56	53,85
Pernambuco	7,03	18,66	67,39
Mato Grosso do Sul	16,75	34,85	76,15
Bahia	6,65	22,47	76,20
Amapá	31,70	11,43	81,11
Pará	6,14	18,69	83,10
Roraima	37,64	22,91	83,61
Acre	35,72	33,32	87,58
Rio Grande do Norte	15,78	43,99	105,65
Paraíba	15,12	60,31	106,74
Tocantins	17,56	13,50	107,90
Sergipe	15,63	58,67	111,61
Ceará	8,45	124,89	117,98
Maranhão	12,74	81,47	182,01

Rio Grande do Sul	0,38	1,58	183,55
Alagoas	29,38	107,58	198,65
Piauí	16,80	175,24	355,25
Brasil	5,65	18,93	57,46

Fonte: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora deste artigo.

Inicialmente é interessante destacar que, embora os dados da Tabela 4 sejam apenas das redes estaduais e distrital de educação, seus valores, com exceção do biênio 2001/2002, são maiores que aqueles verificados na Tabela 3, que apresenta os dados de execução dos recursos para todos estados e municípios. Isto ocorre porque, nos biênios 2003/2004 e 2005/2006, as redes estaduais assimilaram a maior parte dos recursos das transferências voluntárias, mesmo tendo um menor número de matrículas no ensino fundamental: 71% e 66% dos recursos e 44% e 41% das matrículas, respectivamente.

Tratando inicialmente do primeiro biênio (2001/2002), representando os dois últimos anos do governo FHC, pode-se verificar que os cinco maiores valores por aluno foram Roraima, Alagoas, Amapá, Acre e Mato Grosso, estados que tinham à frente governadores pertencentes às seguintes legendas: PPB, PSB, PSB, PT e PMDB, respectivamente.<sup>1</sup> Esses gestores foram eleitos em 1998, para gestão de 1999/2002, paralelamente à eleição de FHC e do grupo governista composto pela coligação do PSDB/PFL/PPB/PTB/PSD. Dessa forma, de fato o maior valor-aluno recursos de transferências voluntárias do FNDE (Roraima R\$ 37,64) foi encaminhando para um estado que compunha o rol de apoios do presidente, mas isso não foi regra para os demais maiores valores. No mesmo sentido, é necessário ressaltar que, dentre os menores valores executados neste biênio (2001/2002), estiveram os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, respectivamente governados pelos partidos PSDB, PMDB, PT e PSDB. Esses dados indicam que embora não possam ser negados os intervenientes político-partidários que dizem respeito à filiação, concomitantemente existem outros condicionantes no processo de distribuição de recursos voluntários, sejam relacionados a negociações políticas, sejam critérios estabelecidos pelas resoluções no sentido de atendimento de estados mais necessitados ou da qualidade das propostas apresentadas.

No segundo biênio (2003/2004), as sete redes estaduais de educação que executaram os maiores valores por aluno recursos voluntários foram do Nordeste (ficaram fora apenas Bahia e Pernambuco). Os cinco maiores valores foram no Piauí, Ceará, Alagoas, Maranhão e Paraíba. Aqui também o estado mais beneficiado (Piauí) tinha como governador um membro

<sup>1</sup> NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil* (1982-2004). Disponível em: <[http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/main\\_arqnovov-layout.html](http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/main_arqnovov-layout.html)>. Acesso em: 13 set. 2008.

do partido do presidente da República (PT), mas não é caso dos demais, governados na época pelo PSDB (Ceará), PSB (Alagoas) e PFL (Maranhão e Sergipe).

No terceiro biênio (2005/2006), mantém-se a preponderância do Piauí na apropriação dos recursos, assim como a presença de Alagoas, Maranhão e Ceará, entre os mais beneficiados, porém a novidade é a incorporação do Rio Grande do Sul, governado pelo PT, com o terceiro maior valor-aluno recursos descentralizados para as redes estaduais e distrital de educação!

Embora seja inquestionável a necessidade de o Piauí receber de recursos suplementares da União, não há outra justificativa, que não seja de cunho político-partidário, para que ele tenha valores superiores em 44% e 48% em relação ao executado em Alagoas e no Maranhão, respectivamente. Da mesma forma, não se justifica com discussão de equidade o fato de o valor-aluno transferências voluntárias executado no Rio Grande do Sul ser significativamente maior que grande parte dos estados do Norte e Nordeste do país!

A forma de execução dos recursos voluntários, expressa nos valores por aluno realizados nas diferentes unidades da federação, confirma as críticas dos autores pesquisados sobre a política de financiamento da educação executada pelo FNDE (CASTRO, 2000; PARENTE, 2001, dentre outros), isto porque parecem prevalecer as afinidades político-partidárias do governo e do Ministro da Educação.

Por fim, são múltiplos os fatores que levam à redefinição das políticas geridas pelo FNDE. Embora tenha se evidenciado que os critérios de assistência financeira voluntária ainda carecem de ajustes para que representem critérios equalizadores de distribuição dos recursos entre as unidades da federação, é indiscutível a relevância do papel do FNDE, expresso pela importância e pela diversidade de programas que ele administra, envolvendo a maior parte dos recursos federais destinados à educação básica ofertada por estados e municípios, portanto à efetivação da função supletiva e redistributiva da União, prevista na Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> A maior autarquia do governo federal é o INSS (TCU, 2006b).

<sup>2</sup> A Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC foi transformada em Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF) em 2003. Em 2004 assume a nomenclatura Secretaria da Educação Básica (SEB), incorporando as três etapas da educação básica.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 05 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: Senado Federal, 2008a. 464 p.

BRASIL. **Decreto nº 5.973**, de 29 de novembro de 2006e. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=255008>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

CAMARA DOS DEPUTADOS. *Execução da Lei Orçamentária Anual*. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/execucao/copy2\\_of\\_index.html](http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/execucao/copy2_of_index.html)>. Acesso em: 7 nov. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **A avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 129 p. (Texto para Discussão, 760). Disponível em: <[http://www.IPEA.gov.br/pub/td/td\\_2000/td0760.pdf](http://www.IPEA.gov.br/pub/td/td_2000/td0760.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2008

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80**. 1997. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1997.

COSTA, Claudia Cibele de Oliveira. **A eficiência e a eficácia da informação no setor público e o SIAPNET**. 2006. 30 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento a educação: a função redistributiva e supletiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1995**. Brasília: FNDE, 1996. 85 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1996**. Brasília: FNDE, 1997. 80 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1997**. Brasília: FNDE, 1998. 85 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1998**. Brasília: FNDE, 1999. 86 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999**. Brasília: FNDE, 2000. 105 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2000**. Brasília: FNDE, 2001b. 113 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2001**. Brasília: FNDE, 2002. 119 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2002**. Brasília: FNDE, 2003. 121 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2003**. Brasília: FNDE, 2004. 101 p.

---

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2004**. Brasília: FNDE, 2005. 193 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília: FNDE, 2006b. 274 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2006**. Brasília: FNDE, 2007b. 269 p.

FONTELES, Tarcimar Filgueira. **Análise do passivo da prestação de contas do FNDE à luz da eficiência e da racionalidade administrativa**. 2006. 50 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **O processo decisórios de implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999)**. 2001. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2005 – Ministro Relator Valmir Campelo**. Brasília: TCU, 2006. 338 p.

VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o financiamento da educação: pontos de partida. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n. 30, p. 303-337, ago. 1988.