

Financiamento federal para a educação básica pública: relações entre MEC e FNDE na gestão da política educacional

Rosana Evangelista da Cruz¹

Resumo: O presente artigo problematiza a relação estabelecida entre o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no processo de elaboração e implementação de políticas educacionais. A investigação baseou-se em estudo bibliográfico e documental e em entrevistas com técnicos do FNDE e do MEC e com ex-dirigentes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). As referências centrais para a execução da pesquisa foram Castro, Arretche e Cruz. A pesquisa permitiu concluir que a dinâmica de relação entre MEC e FNDE na formulação e implementação de políticas educacionais envolve relações de poder e processos de negociação que influenciam na eficácia e na efetividade de ações federais voltadas à educação básica ofertadas por estados e municípios.

Palavras-chave: política educacional, financiamento da educação, gestão educacional, FNDE

Federal funding for public basic education: relationships between MEC and FNDE in the management of the educational policy

Abstract: This article problematizes the relationship established between the Ministry of Education (MEC) and the National Fund for the Development of Education (FNDE) in the process of elaborating and implementing educational policies. The research was based on a bibliographical and documentary study, as well as on interviews with FNDE and the MEC technicians and former leaders of UNDIME. The core references for the execution of the research were Castro, Arretche and Cruz. The research concluded that the dynamics of the relationship between MEC and FNDE in the formulation and implementation of educational policies involves power relations and negotiation processes which influence the efficiency and effectiveness of federal actions aimed at the basic education offered by states and municipalities.

Keywords: Educational policy; Financing of Education; Educational Management; FNDE.

¹ Mestre e doutora em educação, docente na Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas e Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE) e da Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). E-mail: rosanacruz@ufpi.edu.br.

Textura	Canoas	v. 19 n.40	p.36-57	maio/ago. 2017
---------	--------	------------	---------	----------------

INTRODUÇÃO

As políticas federais de financiamento da educação básica desempenham importante papel no Brasil, decorrente de acentuadas desigualdades socioeconômicas e desequilíbrio na capacidade tributária dos entes federados, resultado de um padrão díspar de desenvolvimento e do modelo de federalismo adotado no país que, embora nomeado de *cooperativo*, termina desembocando em um modelo competitivo que impede o desenvolvimento equilibrado da nação.

Nesse contexto, as políticas federais que visam a equalizar as oportunidades de oferta educacional e um padrão mínimo de qualidade de ensino, nos termos da Constituição Federal de 1988, além de importantes, são coerentes com a função supletiva e redistributiva que a União deve desempenhar em relação a estados e municípios, conforme prevê o marco legal brasileiro.

A educação obrigatória, no Brasil, é ofertada, majoritariamente, por estados e municípios. No entanto, a despeito de maior responsabilidade na oferta da pré-escola ao ensino médio, voltados a crianças e adolescentes de quatro a 17 anos de idade, estados e municípios são entes federados com menor participação no bolo tributário nacional, dispendo de montantes de recursos muito inferiores à disponibilidade federal para a execução de suas políticas (ARAÚJO, 2014; DAVIES, 2012; PINTO, 2000).

As principais ações federais que contribuem para o financiamento da educação, ofertada por estados e municípios, referem-se à complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), restrito às unidades da federação que têm valor *per capita* inferior ao mínimo definido nacionalmente, e os programas desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O FNDE tem importante papel no financiamento da educação básica, pois as políticas por ele gerenciadas viabilizam a função supletiva e redistributiva da União em relação a estados e municípios, isso porque administra quase a totalidade dos recursos federais direcionados à educação básica ofertada pelos demais entes federados (CRUZ, 2013), sendo necessário compreender os elementos que influenciam na elaboração e implementação de suas políticas de assistência financeira.

O processo de decisão e implementação de políticas e programas sociais é regulado “por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes, sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários”, cujo processo, permeado por embates e representações, influencia as decisões e os resultados, como problematiza Barreira (1999, p. 40).

O presente artigo, compreendendo a complexidade de elementos que influenciam o processo de decisão e implementação de políticas e programas sociais, pretende abordar um aspecto específico das políticas de assistência financeira do FNDE, qual seja a relação estabelecida entre as instâncias administrativas MEC e FNDE no processo de elaboração e implementação de políticas educacionais direcionadas à assistência financeira prestada pela União a estados e municípios.

A investigação teve como fontes documentos e depoimentos de gestores da política educacional. Portanto, baseou-se em estudo bibliográfico e documental, em entrevistas semiestruturadas com quatro profissionais de carreira do FNDE, dois do MEC e dois ex-dirigentes da UNDIME (gestão 1996/2000) – um dos quais também atuou como assessor da entidade, no período de 2004 a 2006.

As referências centrais para a execução da pesquisa foram Arretche (2001), Castro (1997, 2000) e Cruz (2009, 2013). As fontes documentais consistiram em relatórios de atividades, resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE e legislação que cria e regulamenta a autarquia.

O presente artigo apresenta, inicialmente, um breve histórico do FNDE e suas instâncias deliberativas para, em seguida, problematizar a relação estabelecida entre Ministério da Educação e FNDE para a elaboração de políticas educacionais, revelando os tensionamentos e contradições desse vínculo.

O FNDE E SUAS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS

O FNDE, como órgão executor de políticas educacionais, particularmente aquelas voltadas à oferta da educação obrigatória por parte de estados e municípios, nasce no contexto da ditadura militar – momento em que o governo cortou recursos da educação, inclusive suprimindo-lhe a vinculação constitucional. O período foi marcado por um acelerado processo de expansão

das matrículas, resultando, por conta da contenção de recursos da educação, em precarização da oferta pública (PINTO, 2000).

Assim, criado em 21 de novembro de 1968, por meio da Lei nº 5.537, com o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDEP), e transformado em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo Decreto nº 872, de 15 de dezembro de 1969, o FNDE tem por objetivo “prestar assistência técnica e financeira aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) visando a contribuir para o acesso e para a melhoria da qualidade da educação pública no País.” (BRASIL, 2016b, p. 30).

No decorrer de sua história, o FNDE vivenciou mudanças que resultaram em seu fortalecimento. Três momentos importantes marcaram o processo de reestruturação da autarquia, ampliando o seu papel e imprimindo maior racionalidade gerencial e administrativa, com vistas à uniformização dos procedimentos gerenciais na intervenção da União junto a estados e municípios.

O primeiro, em 1997, foi a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com a conseqüente incorporação de suas responsabilidades ao FNDE, conforme Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, e Lei 9.649/98, de 27 de maio de 1998, cujos impactos no processo de gasto e aspectos políticos e institucionais da interação MEC/FNDE foram amplamente discutidos por Castro (2000).

O segundo foi a extinção das Delegacias Regionais do MEC (DEMECs), em 1998, o que exigiu a reorganização da autarquia, em virtude do aumento da demanda de trabalho no processo de concessão e fiscalização dos repasses financeiros a estados e municípios.

O terceiro momento, em 2004, foi a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED), financiados parcialmente com recursos internacionais, para a órbita do FNDE – Portaria MEC 1.859, de 24 de junho de 2004.

A extinção da FAE, segundo Castro, Barreto e Corbucci (2000, p. 23), decorreu da evidência de dispersão nas políticas e não padronização de procedimentos no interior do MEC, já que FAE e FNDE atuavam “como agências formuladoras e implementadoras da política de assistência ao educando”.

Além do impacto vivenciado pela extinção da FAE, que ocasionou a necessidade de redimensionar as ações do Fundo, a extinção das DEMECs, em 1998, mudou o cotidiano da autarquia, uma vez que tal parceria era tida, no Relatório de Atividade do FNDE de 1995, como “indispensável ao trabalho de apoio” às atividades de acompanhamento e fiscalização da arrecadação e execução de programas e projetos (BRASIL, 1996a).

A repentina extinção das DEMECs deixou o FNDE com dificuldades em analisar as prestações de contas, tarefa delegada ao Tribunal de Contas da União (TCU). Esse procedimento resultou em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que deu ganho de causa para o TCU, obrigando o FNDE a reorganizar seus procedimentos de análise de contas. O fato foi apresentado na 207ª Reunião do Conselho Deliberativo do FNDE, em 22 de fevereiro de 2000, momento em que se comunicou que haviam sido analisadas, até aquele momento, 16 mil, de um total de 30 mil prestações de contas dos recursos liberados no exercício anterior (BRASIL, 2000).

Os desencontros advindos da extinção das DEMECs explicitam o conflito entre a racionalidade tecnocrática do Ministério de Reforma do Aparelho do Estado e as necessidades do sistema de financiamento federal para a educação básica.

A situação retratada exigiu que o FNDE ajustasse sua estrutura para incorporar as novas atribuições e dar continuidade às políticas supletivas e redistributivas em relação a estados e municípios, mediante o financiamento da educação, o que veio a fortalecer a autarquia, exigindo padrões diferenciados de gestão.

Importa sublinhar que, ainda que as DEMECs fossem importantes porque significavam a presença do MEC nos estados e porque exerciam um importante papel de acompanhamento da execução dos recursos descentralizados, sendo, portanto, um prejuízo a sua extinção, não se pode deixar de reconhecer que elas desempenhavam insatisfatoriamente o seu papel, seja pela falta de estrutura, seja pelo envolvimento com interesses político-partidários no interior dos estados, como apontado por Castro (1997).

A incorporação de projetos financiados pelos recursos dos convênios de cooperação internacional para o atendimento ao ensino fundamental e médio, justificada pela necessidade de maior racionalidade administrativa e elevação

no desempenho das ações do governo federal, possibilitou não somente o fortalecimento da autarquia, como também a convivência com outro padrão de gestão, fortemente gerencial, que veio a influenciar a forma de administração do FNDE, embora ali ainda existam problemas importantes no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento de políticas financiadas, tanto pela dificuldade de definição de indicadores eficientes de resultados, como pelo número insuficiente de funcionários para a demanda de acompanhamento de 26 estados, um Distrito Federal e mais de 5.500 municípios brasileiros.

A política de assistência financeira do FNDE é definida pelo seu Conselho Deliberativo, órgão colegiado superior cujas principais funções em relação à política educacional são decidir sobre a assistência financeira prestada pelo FNDE a estados, Distrito Federal, municípios e entidades não governamentais para ações e projetos educacionais, e sobre a concessão de bolsas de estudo ou de auxílio relativas a programas voltados ao desenvolvimento da educação (BRASIL, 2012).

O Conselho Deliberativo é composto por nove membros: o Ministro de Estado da Educação; o Presidente do FNDE; o Procurador-Chefe do FNDE; os Secretários do MEC de Educação Básica (SEB), de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); e o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O Ministro da Educação é o Presidente do Conselho, sendo substituído pelo Secretário Executivo do MEC em caso de ausência (BRASIL, 2012).

A importância do Conselho Deliberativo (CD/FNDE) é confirmada quanto às resoluções que ele aprova, pois estas “viabilizaram a implementação de ações voltadas para a redução das desigualdades educacionais, sociais e regionais”, além de regulamentar os programas da autarquia (BRASIL, 2006, p. 19). No entanto, resultado de pesquisa sobre o FNDE, de 1995 a 2006, informa a irregularidade das reuniões, assim como um número considerável de resoluções aprovadas *ad referendum* pelo Presidente do Conselho (CRUZ, 2009).

Analisando sob a perspectiva dos espaços conquistados para a participação, quanto mais o Conselho se restringe a referendar as deliberações previamente tomadas pelo Ministro da Educação, Presidente do CD/FNDE, mais se perde em qualidade na formulação de tais políticas, uma vez que a

democratização da discussão sempre resulta em melhores formatos de políticas educacionais.

Tal qualidade refere-se ao fato de a composição do Conselho envolver diferentes secretarias-fim do MEC, além do INEP e da presidência do FNDE. No entanto, compreende-se que a composição do Conselho seria bem mais favorável à questão federativa se incluísse, também, representantes dos estados e municípios, por intermédio de suas organizações e, em especial, a sociedade civil, como via de democratização do processo de formulação das políticas educacionais.

Esse mesmo entendimento perpassa a reflexão e as ações políticas da UNDIME e CONSED que reivindicam, desde 1997, a sua representação no colegiado. É legítima a luta das entidades pelo assento no CD/FNDE, dada a importância das duas entidades e o fato de o próprio MEC considerar CONSED e a UNDIME parceiros privilegiados, como parte de uma estratégia de legitimação de suas políticas. Ademais, excluindo a oferta federal de ensino médio, quase a totalidade das políticas federais para a educação básica estão vinculadas ao FNDE, destinadas a estados e municípios (CRUZ, 2013).

A atual política de financiamento da educação básica, desenvolvida pelo FNDE, envolve repasses para estados, Distrito Federal, municípios e organizações não governamentais sem fins lucrativos, mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária.

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 de livros didáticos, situação em que as escolas recebem o material para usufruto da comunidade escolar. Os principais programas de assistência financeira direta garantem o atendimento universalizado, ou seja, têm o número de alunos como fator de atendimento.

A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que define o formato do programa, sendo efetivada mediante transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, sem a necessidade de convênio ou outro instrumento congênere (BRASIL, 2016b), ocorrendo pelo depósito de recursos em conta corrente bancária aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional (quotas estaduais e municipais do salário-educação e complementação do FUNDEB); legal –(Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por exemplo – ou discricionário – decorrentes do Plano de Ações Articuladas (PAR) ou de outras iniciativas do MEC ou do FNDE.

As principais políticas de assistência financeira automática do FNDE também adotam como critério o número de matrículas, embora com a inserção de diferenciadores de valores conforme prioridades na política de assistência, a exemplo dos valores maiores do Programa de Alimentação Escolar para as comunidades quilombolas, entre outros.

A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais. Essa modalidade de transferência é mediada pela assinatura de convênio e pela definição de prioridades do MEC ou no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Em geral, os recursos contribuem com a estruturação da oferta educacional por parte de estados e municípios (construção ou reformas dos espaços escolares, aquisição de equipamentos, ampliação do atendimento, entre outros).

O FNDE é responsável pela gestão de importantes programas de financiamento da educação básica pública que, pelo seu grau de institucionalização, podem ser caracterizados como políticas de Estado, especialmente aqueles executados por meio de transferências constitucionais ou legais, os quais não podem sofrer limitação de empenho em casos de contingenciamento pelo Poder Executivo (BRASIL, 2011), aspecto muito importante, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional 95, em dezembro de 2016, que limitou os gastos públicos a partir da definição de um teto, aspecto criticado por vários pesquisadores das políticas educacionais (CRUZ; SILVA, 2016).

Após apresentarmos um breve histórico do FNDE, considerando sua instância deliberativa e sua política de assistência financeira, passaremos a problematizar as relações que se estabelecem entre MEC e FNDE no processo de construção da política gerenciada pela autarquia.

RELAÇÕES ENTRE MEC E FNDE NA GESTÃO POLÍTICA EDUCACIONAL DIRECIONADA A ESTADOS E MUNICÍPIOS

O Ministério da Educação é o órgão responsável pela 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, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b).

No entanto, a maior parte dos recursos federais para a educação é direcionada para a sua própria rede de atendimento, sobremaneira o atendimento ao ensino superior, isso porque, no que diz respeito à educação básica, a participação do governo federal nas matrículas é irrisória (CRUZ, 2013).

Para operar as políticas voltadas à educação básica pública, o governo federal conta com o FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que tem 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.

Ao considerarmos a relação existente entre as duas instâncias e o importante papel desenvolvido pelo FNDE, uma reflexão que se apresenta como um problema é a seguinte: seria o FNDE um espaço de definição de políticas? Em que medida esta autarquia atua como um braço do Ministério da Educação e quais seriam os limites de sua autonomia? A resposta a tais questões foi investigada a partir de entrevistas com técnicos do MEC e do FNDE, e com ex-dirigentes da UNDIME.

No âmbito dos técnicos das referidas instâncias governamentais, no que tange ao papel da autarquia nas políticas educacionais, foi possível sintetizar diferentes posições, que variam entre os extremos de compreensão do papel do FNDE como “mero executor” de ações específicas dentro de programas educacionais mais amplos: “pagador das políticas que já vêm implementadas de cima para baixo” (Técnico do FNDE 1) ou “banco do MEC” (Técnico do FNDE 4), até uma compreensão da autarquia como uma parceira qualificada, que é chamada e atentamente ouvida pelo MEC durante o processo de elaboração de novos programas e políticas que serão por ela executadas –

“Eles desenham mas, na maioria das vezes, desenham com uma participação nossa.” (Técnico do FNDE 2).

A compreensão do FNDE como um banco do MEC tem origem no papel que ele veio a assumir desde a sua constituição e no acúmulo de conhecimentos sobre a execução de políticas de assistência financeira para estados e municípios: “Funcionava como um órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, cujas atribuições eram próximas às de um banco que possuía uma linha de crédito vinculada a determinados gastos.” (CASTRO, 1997, p. 35).

Tal análise é reforçada por um dos entrevistados:

A gente chamava o FNDE de Banco do MEC porque eles tinham uma estrutura contábil e financeira muito grande em função do salário-educação. Aí a maioria das Secretarias [do MEC] nem tinha pessoal nem estrutura física para isso. Não é simples você firmar convênios, contratos, com o país inteiro. [...] Nós temos 5.000 municípios, se todos eles entrarem para concorrer [para o financiamento de algum programa], é uma sobrecarga muito grande. Não tem nem técnico para avaliar tudo e muito menos conveniando. Então, no início, o FNDE fazia os contratos e convênios, porque já tinha *know how* e as Secretarias [do MEC] faziam a análise e davam o parecer sobre o material que vinha das propostas de estados e municípios. (Técnico do MEC 1).

Mesmo os mais críticos a uma suposta secundarização da participação do FNDE na definição das políticas reconhecem uma mudança gradual nessa situação, pautada, sobretudo, no fato de o MEC ter consideráveis deficiências no campo do planejamento. Destarte, é consenso entre todos os entrevistados que ocorreu um crescimento do papel do FNDE na execução das políticas do MEC, precipuamente após meados da década de 1990, com o consequente aumento de seu orçamento.

Assim, não há quem discorde, dentre os entrevistados, do fato de que cabe ao MEC o papel de elaboração de políticas educacionais, mesmo com o FNDE assumindo, cada vez mais, o papel de órgão de implementação delas. Talvez a divergência esteja pautada em diferentes compreensões sobre o grau de influência que o FNDE tem no processo de definição de tais políticas, como analisa o entrevistado a seguir:

Nós aqui conhecemos muito bem as necessidades educacionais, nós temos uma *expertise* nos programas da área de educação e no momento da construção dessas políticas nós somos ouvidos. Não é simplesmente o Ministério faz, não. Há uma interface entre o Ministério e o FNDE por força de se construir esta política. Não tenha dúvidas que as diretrizes partem das diretrizes de governo, dentro de um processo natural da candidatura de um determinado cidadão que deseja ser representante no Executivo como Presidente da República em cima de uma plataforma de trabalho. Nesta plataforma tem a questão educacional e a gente vai viabilizar essa política, essas diretrizes, esses compromissos, assim dizendo desse mandato. [...] um exemplo disto é o processo do PPA [Plano Plurianual] no qual o FNDE participa na discussão de todas as ações do Ministério da Educação. Ele participa e acaba influenciando substancialmente, em função do seu volume, da sua capacidade, da sua proficiência e em função de todo conhecimento acumulado. [...] é uma coisa compartilhada, é difícil separar. Claro que o Ministério da Educação é órgão de definição das políticas, mas ao fazer a política ele não faz exclusivamente, mas o FNDE também faz parte com sua diretoria, com os seus técnicos. Ele é ouvido, participa do processo de construção. Daí eu entendo que nós temos uma atuação importante nessa construção. (Técnico do FNDE 2).

Assim, se por um lado o FNDE executa políticas sob responsabilidade das secretarias-fim do MEC, também existem políticas que são de responsabilidade exclusiva do FNDE, como o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), o Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE) e o Programa Formação pela Escola, sobre os quais ele tem autonomia, o que significa que “o FNDE também tem suas prerrogativas de tomar iniciativas, não só de lançar algum programa, até porque ele é detentor de recursos, mas também, como está na missão dele, captar recursos e direcionar para as políticas educacionais.” (Técnico do FNDE 3).

Outrossim, é evidente a participação do FNDE na elaboração das Resoluções que definem o formato do financiamento das demais ações, passando pela consulta a técnicos das diferentes diretorias, pela apreciação do Conselho Deliberativo e pela Assessoria Jurídica da Instituição, havendo, portanto, uma articulação importante com as secretarias-fim do MEC, responsáveis pela definição das diretrizes das políticas educacionais, cujas ações da administração indireta deverão estar em consonância.

Na visão do Ex-Dirigente da UNDIME 2, fica difícil separar a função de planejamento da de execução, até porque quem executa também vivencia as

dificuldades do processo de implementação das ações planejadas, embora reconheça que houve uma época em que secretarias-fim decidiam e encaminhavam suas deliberações para o FNDE transformar em sistemática de financiamento, resultando em incoerência, decorrente da divisão dos papéis de planejador e executor, já que o primeiro não acompanhava o impacto das políticas. Baseado nesses argumentos, o entrevistado considera “normal” o crescimento do peso político do FNDE, ainda que seja percebido como provável a possibilidade de ruídos nessa relação: “porque toda briga de poder leva a um conflito de relação” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Tal situação não seria novidade, já que, na década de 1980, havia “disputa de uma fatia do controle da coordenação de atividades da educação básica”, quando o FNDE era ligado à Secretaria Geral do MEC. Nesse período, os dirigentes do FNDE pretendiam transformar a autarquia, “além de uma organização que proporcionava meios financeiros para a intervenção estatal no setor”, em um órgão “indutor e/ou supervisor de ações ligadas à educação básica.” (CASTRO, 1997, p. 42).

Em consonância com Castro (1997), no início da década de 1980, o FNDE tinha duas características principais que se mantêm até hoje: 1) “era bastante utilizado como agente intermediário para cuidar da administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros de outros órgãos do Ministério”; e 2) “tinha capacidade de gasto própria, uma vez que era de sua responsabilidade a arrecadação e gestão de parte dos recursos do salário-educação e da Loteria Federal destinados à educação.” (CASTRO, 1997, p. 111).

Dada a estrutura autárquica do FNDE, que lhe confere maior flexibilidade, muitas vezes, era utilizado como agente intermediário para a realização de gastos do MEC, assim como para a gestão de recursos de acordos internacionais, sobre os quais não tinha poder de intervenção.

É nesse sentido que Castro (1997, p. 112) explica que esse tipo de arranjo, que cindia o processo de planejamento e de monitoramento da execução do de administração de recursos, terminava por criar dois centros de decisões: as gerências dos projetos e o próprio FNDE. Obviamente, os conflitos de competências, nessas situações, eram inevitáveis.

Ainda hoje esse é o formato adotado para a gestão de boa parte das políticas educacionais direcionadas para estados e municípios, embora o FNDE tenha incorporado, desde 2004, as gerências de projetos internacionais.

Ainda fica evidente a cisão entre o processo de definição das políticas e dos critérios de distribuição do processo de execução de parte dos recursos, especialmente os de transferências voluntárias.

Neste sentido, o papel de passividade imposto aos dirigentes do FNDE não era nada confortável e fonte de constantes conflitos, uma vez que mesmo cumprindo papel de importância, nunca foi permitida a tomada de decisões cruciais com respeito à distribuição desses recursos alocados em seu orçamento próprio, enquanto lhes cabia o ônus da realização de procedimentos político/administrativos e as responsabilidades jurídico/institucionais a respeito da utilização dos recursos (CASTRO, 1997, p. 113).

Obviamente, só podem ser esperadas reações em relação a uma situação tão desconfortável por parte de uma instituição que já possuía determinado peso político e capacidade técnica de elaboração de políticas. As reações eram as possíveis, em conformidade com o momento vivenciado.

Castro (1997, p. 113) relata o uso de poder institucional durante a execução orçamentária, quando o FNDE deixava claro, pelo ritmo dos trâmites burocráticos de gestão dos recursos sob responsabilidade do MEC, que não priorizaria essas ações em detrimento de seus procedimentos normais.

O autor sustenta a efetiva existência de dois centros de decisão sobre as políticas educacionais voltadas a estados e municípios na década de 1980, resultando em conflito interburocrático, ou seja, “a disputa pela liderança na formulação e implementação dos gastos” (CASTRO, 1997, p. 123).

O histórico das relações MEC/FNDE, como retratado pelo supracitado autor, determina a configuração da autarquia após a década de 1990, já que se consolidou no FNDE tal nível de especialização na gestão de recursos federais da educação direcionados a estados e municípios. Não obstante se tenha organizado melhor as competências de cada instituição, alguns conflitos continuaram sendo inevitáveis, mesmo com a explicitação do papel do MEC na definição de diretrizes para as políticas educacionais e do FNDE como ator ativo na implementação de políticas federais para a educação básica.

Dessa forma, a presidência do FNDE é diretamente chamada pelo MEC quando é elaborada alguma nova política ou ação na qual a autarquia estará envolvida na execução: “Tem uma coisa que tem que sair, chama o presidente do FNDE.” (Técnico do FNDE 4). Logicamente, o peso da autarquia é relativo

em diferentes momentos de sua história, de acordo com o período e o respaldo do Presidente do FNDE em relação aos gestores maiores do MEC.

O Técnico do MEC entrevistado reconhece que o FNDE tem um “peso muito forte” na discussão das políticas, havendo maior integração entre os dois órgãos. Isso não quer dizer que não haja resistências de setores do MEC ao crescimento da participação do FNDE na definição de políticas educacionais: “os técnicos reclamam muito para gente: o FNDE fica decidindo tudo e tal.” (Técnico do MEC 1):

O FNDE não está se contentando só em ter recurso e em ter poder de executar. Ele quer mais, quer aprender com as Secretarias. Claro que com isso ele está puxando muita coisa para lá. É isso que eu acho que incomoda muito, porque eles [técnicos do MEC] vêm as decisões se esvaindo e eles brigam: “mas o FNDE não está preparado para decidir certas coisas!” Mas o FNDE está se estruturando, tanto é que ele fez um concurso agora, está contratando gente, e é um pessoal bom, novo. Pelo *know how* do gasto que eles têm, e a política, qualquer um aprende: a melhor forma de aplicar o recurso, a questão educacional, pedagógica, está para todos, não é privilégio do MEC, não é só porque aqui é a administração direta e só aqui detém a informação. Não é assim. Ilusão a gente pensar que é assim. Podem ter pessoas excelentes aqui, mas eles podem conseguir outras também. (Técnico do MEC 1).

Dessa forma, fica evidente que o FNDE tem um papel muito importante, que termina por influenciar na definição de algumas políticas, mesmo que isso resulte em resistências de setores do MEC, como expresso no depoimento a seguir.

Embora muitas pessoas não queiram aceitar ou admitir, a influência é muito forte. Talvez até pelo peso financeiro que eles têm. Quem está com dinheiro decide. Você compra, mas eu pago. Eu só vou pagar com o que eu concordar que você compre. Se nós pensarmos igual, eu pago, sem titubear. Mas, se nós divergirmos, a tendência é de quem está com dinheiro decidir. Essa parte que eu acho que incomoda muito as secretarias, mas disso não tem como fugir, elas não estão preparadas, estruturadas para gastar e gerir o próprio recurso, então elas têm que se submeter. E, muitas vezes, quando elas definem uma política, quando criam algo novo, demanda contratações e volume de recursos que não estão preparadas pra executar. Então chama o FNDE. A partir do momento em que o FNDE entra, ele vai discutir a política sim. Ele vai definir junto com a secretaria e vai ter coisa que ele não vai concordar, quer ela queira, quer não.

Até por questões legais, de execução. Porque, às vezes, a secretaria tem a ideia política e não sabe que não pode ser executado do jeito que ela quer. E o FNDE detém esse conhecimento. Ele fala: “eu já conversei com a minha assessoria jurídica. Se eu fizer da forma que vocês estão querendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal vai me pegar. Não posso executar como vocês estão querendo, tenho que executar dessa outra forma. Ele [FNDE] que vai definir a forma de execução, entendeu? Como ele está executando, ele não vai executar da forma que a Secretaria quer sem olhar as normas legais e entrar mal depois com Tribunais de Contas, com Controladoria, questionando, por exemplo, formas de licitação. [...] às vezes, não é que ela [secretaria-fim] quer infringir uma norma, é por falta de conhecimento mesmo, porque não é a área dela. Às vezes a animosidade é em função disso. Não é para disputar espaço, mas por questões legais que eles acompanham. (Técnico do MEC 1).

Essa visão assemelha-se à compreensão do ex-dirigente da UNDIME, que destaca certo pragmatismo desenvolvido pela autarquia: “Lógico que o FNDE tem muito mais uma visão pragmática do que pode ser feito, menos sonhadora que o pessoal da área fim, isso tem um juízo de valor se aquilo tem impacto.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

A análise do referido Técnico do MEC demonstra o reconhecimento do peso do FNDE na gestão das políticas. No entanto, não há consenso entre os técnicos entrevistados da autarquia sobre isso, ainda mais por alguns entenderem que o FNDE se coloca mais no papel de executor: “Se o FNDE chegasse lá com mais argumentos, mais técnicas, mais fôlego, talvez acatassem tudo o que o FNDE propunha.” (Técnico do FNDE 1).

Aqueles entrevistados que explicitam o reconhecimento de situações de tensionamentos entre MEC e FNDE compreendem que isso faz parte da interação entre essas instituições, resultado de um processo político:

é um processo de política que nada mais é, de uma maneira simples, a arte do convencimento. Ou seja, o lado quer fazer uma coisa, o lado de cá entende que não, então realmente pode ter algo nesse sentido. Mas é algo salutar, isso porque tudo é no sentido de tentar melhorar a política educacional e a implementação dessa política. (Técnico do FNDE 2).

Dessa forma, nenhum dos entrevistados das duas instituições nega a existência de tais tensionamentos: “seria um absurdo dizer que não, porque em qualquer circunstância você quer, às vezes, fazer valer determinadas posições técnicas, enfim, que acaba tendo alguma coisinha, mas tudo isto é contornado tranquilamente.” (Técnico do FNDE 2). “É claro que aqui e ali, pontualmente, existem conflitos.” (Técnico do FNDE 3).

Por conseguinte, parece haver um processo de negociação entre os dois órgãos, em relação ao processo de operacionalização das políticas, em especial quando se trata de novos programas. Além disso, em diferentes períodos, existem níveis diferenciados de participação da autarquia, o que, para alguns, justifica-se pelo perfil do Presidente da autarquia da época:

A intensidade da definição de políticas ou não do FNDE está associada à atuação política do presidente da organização. Eu sinto que nós já tivemos circunstâncias em que atuou mais fortemente em algumas circunstâncias do que em outras, dependendo de quem está à frente. Qual é que está à frente? Quem é o timoneiro? Se for uma pessoa que tem um posicionamento político mais forte, mais apoio, acaba o FNDE tendo um papel muito mais atuante. Se temos à frente do FNDE uma pessoa com visão mais técnica, daí acaba que gente termina se limitando mais a uma visão técnica. [...]. Então, dependendo da situação, tem momentos a gente tem uma atuação mais ou menos forte. (Técnico do FNDE 2).

Claro que, frente a esse depoimento, uma questão coloca-se: é a ação do Presidente do FNDE que mostra mais a força da autarquia em determinados momentos ou seria a própria escolha do cargo máximo do FNDE, pelo Ministro da Educação, permeada pela força que o governo quer imprimir, ou não, à autarquia, naquele momento? Eis a opinião de um técnico entrevistado sobre a querela:

Acho que são duas coisas aí, ou mais. Eu tenho uma expectativa que essa postura do peso político agora começa a se ajustar na medida em que nós consolidemos a carreira que nós instituímos. O FNDE construiu uma carreira. Eu posso dizer que nós começamos a instituir uma burocracia estável, ou seja, posso entender que nós hoje temos uma carreira de jovens que ingressaram. Na medida em que a gente consolide esta carreira e as pessoas percebam quem somos nós como organização, então a gente com certeza se fortalece e este papel vai ficar mais claro. Daí a gente passa a ter menos preocupação com esse negócio de presidente, porque, na verdade, ele não vai presidir por si só, ele vai colegiar, vai ter diretores, pessoal da casa, um time todo dele

afinado com o papel da organização. Com isto a gente ameniza esses conflitos. (Técnico do FNDE 2).

Na visão do ex-dirigente da UNDIME, esse tipo de visão não comporta uma análise mais política das ações do MEC. Ele considera que a maior influência do Presidente decorre do peso que se pretende imprimir na autarquia, sendo a indicação a expressão do “grau de responsabilidade que o Ministro quer dar para o FNDE”, não sendo, por isso, seu maior resultado político uma decorrência das características subjetivas do gestor da autarquia: “o cara já foi com poder pra lá.” (Ex-dirigente da UNDIME 2).

É possível identificar entre os funcionários do FNDE uma compreensão de que alguns gestores tiveram mais poder de negociação junto ao MEC, sendo, então, os que colaboraram para o crescimento da autarquia e de sua influência na elaboração de políticas educacionais.

Arretche (2001, p. 46) ajuda-nos a pensar essa complexidade ao expor que entre os objetivos, as estratégias de implementação traçadas pelos formuladores e a realidade de uma política ou programa social, existe uma grande distância, isto porque envolve “decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam”. Logo, nos termos da autora, “a implementação modifica as políticas públicas”.

O FNDE, mesmo com seu papel eminentemente de executor das políticas, atua efetivamente como agente que contribui para delinear o desenho das referidas políticas, como compreendido a partir dos depoimentos dos técnicos entrevistados, pois a formulação de um programa envolve um processo de negociação que resulta na realidade de que o “seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas, sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório” (ARRETCHE, 2001, p. 50).

Por conseguinte, estão implicados a *expertise* e o *know how* adquiridos pelo FNDE desde a sua criação, em 1968, assim como “as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos”, as quais dificilmente coincidem em processos de elaboração e implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2001, p. 48).

Ainda com fundamento em Arretche (2001, p. 49-50), cujo esforço é contribuir para a realização de avaliações menos ingênuas sobre as políticas

públicas, entendemos que a implementação consiste em uma “cadeia de relações entre formuladores e implementadores” e entre “implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental”, sendo que o sucesso das intenções do formulador depende de sua capacidade de “obter adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa”. Por isso, o alcance da ação cooperativa dos outros atores é condição para o pleno desenvolvimento da proposta.

Nesse sentido, o engajamento daqueles que operam as políticas educacionais, portanto, do FNDE, depende da capacidade do MEC de envolver as diferentes instâncias daquela autarquia no desenho dos programas em processo de construção, requisito para o alcance de melhores condições para a sua implementação. A referida etapa é fundamental, já que a “implementação modifica o desenho original das políticas, pois estas correm em um ambiente caracterizado por contínua mutação”, ou seja, “os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências” (ARRETCHE, 2001, p. 54). Os depoimentos colhidos no processo de pesquisa bem revelam a realidade retratada pela autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O universo que envolve a relação entre os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas educacionais, como o MEC e o FNDE, cuja política de financiamento revela a política do governo federal para a educação básica em sua atuação junto a estados e municípios, no exercício de sua função supletiva e redistributiva, remete à discussão sobre uma questão premente no campo das políticas públicas sociais, que tem sido responsável pelos limites na eficácia e efetividade de muitos programas: a dissociação entre as etapas da formulação e implementação.

A relação entre o MEC e o FNDE, retratada nesse artigo, revela os tensionamentos próprios do processo que envolve decisão e execução: o MEC, em seu papel de 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; o FNDE como agente de uma cadeia complexa de implementação de políticas educacionais que envolve as três esferas governamentais.

O universo de leituras sobre as relações estabelecidas entre MEC e FNDE, na gestão de políticas educacionais, não esvai a realidade objetiva de que o FNDE, como órgão de administração indireta, vinculado diretamente ao

MEC, participa do processo de definição das políticas e, dependendo do contexto, em questões de fundo programático ou de caráter mais operacional, ainda que se verifiquem situações em que a própria autarquia é proponente de políticas, as quais são discutidas com o MEC, por meio das secretarias-fim correspondentes às propostas apresentadas.

A pesquisa que resultou no presente artigo permitiu concluir que a dinâmica de relação entre o MEC e o FNDE no processo de elaboração e implementação das políticas educacionais voltadas a estados e municípios envolve relações de poder e processos de negociação que contribuem ora para maior eficácia e efetividade das ações federais, ora para uma desarticulação que pode resultar em incipiência da ação proposta, mesmo considerando que em programas nacionais que envolvem os três níveis de governo, o sucesso do empreendimento está longe de se restringir aos processos que ocorrem em âmbito federal, mas cuja organicidade pode contribuir para uma ação cooperativa necessária ao alcance dos objetivos propostos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo Luís Silva. *Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica*. 2014. 401 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 44-56.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Ata da 207ª reunião*. Brasília, 22 fev. 2000.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

_____. *Decreto nº 7.691*, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. *Decreto nº 872*, de 15 de dezembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

_____. *Emenda Constitucional nº 95*, de 15 de dezembro de 2016a. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

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

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de gestão FNDE 2015*. Brasília: FNDE, 2016b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de atividades 1995*. Brasília: FNDE, 1996a.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de atividades 2005*. Brasília: FNDE, 2006.

_____. *Lei nº 5.537*, 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 4 dez. 2007.

_____. *Lei nº 9.394*, de 24 de dezembro de 1996b. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

_____. *Lei nº 9.649*, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Decorre da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 1997, Seção I, p. 2791. Publicada em Diário Oficial da União em 28 de maio de 2005 e retificado no DOU nº 106, de 05 de junho de 1998, p. 1. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 3 out. 2005.

_____. *Medida Provisória nº 1549-27*, de 14 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a organização da Presidência da República, e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 7 dez. 2007.

_____. Ministério da Educação. Determina a transferência, de imediato, para a órbita de responsabilidade do FNDE, a gestão do FUNDESCOLA e os acordos de cooperação técnica a ele vinculados, e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, bem como dos acordos de cooperação técnica vinculados a este programa. *Portaria 1.859*, de 24 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/fnde/port1859_06242004.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2005.

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>. Acesso em: 11 out. 2008.

_____. *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.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Ângela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Brasília: IPEA, 2000. 24 p. (Texto para Discussão, 745).

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

_____. Recursos federais para o financiamento da educação básica. In: PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUSA, Silvana Aparecida de. *Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2013, p. 57-71.

CRUZ, Rosana Evangelista da; SILVA, Samara de Oliveira (Org.). *Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito a educação*. Teresina: EDUFPI, 2016. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/LIVRO%20A%20GEST%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20NACIONAL_E-BOOK.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação: responsabilidade pelo ensino na legislação, a capacidade tributária dos governos e o impacto do Fundef e do Fundeb na educação. In: PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (Org.). *Política, gestão e financiamento da educação*. São Cristóvão: UFS, 2012. p. 145-169.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

Recebido em 18/01/2017
Aprovado em 26/03/2017