

# **TENDÊNCIAS DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NA REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA**

Cacilda Rodrigues **Cavalcanti** – UFMG

Rosimar de Fátima **Oliveira** – UFMG

Instituição Financiadora: CAPES

## **Resumo**

O artigo analisa as relações federativas no processo de regulamentação das transferências da assistência financeira da União para os entes subnacionais no âmbito da educação básica, no período de 1999 a 2012. Com base em dados de pesquisa documental e fundamentos teóricos no campo do federalismo e de política públicas, apresentam-se evidências de que o governo federal tem aumentado seu poder de influenciar a agenda educacional dos entes subnacionais por meio de uma maior regulamentação e de diversificados mecanismos de coordenação intergovernamental, no campo das transferências dos programas de assistência financeira da União para a Educação Básica, resultando em um modelo de assistência financeira que denominamos de cooperação induzida e dependente.

**Palavras-chave:** Relações federativas. Financiamento da educação. Assistência financeira. Educação Básica

**ABSTRACT.** The article analyses the federative relationship in the process of regulation of the Union's financial assistance transfers to sub-national entities in the basic education field, from 1999 to 2012. Based on documentary research data and theoretical fundamentals from field of federalism and public policy, the paper presents evidences that the federal government has increased its power to influence the educational agenda of subnational units through greater regulation and diverse mechanisms of intergovernmental coordination in the field of the programs of Union's financial assistance for Basic Education, resulting in a financial assistance model that we call of induced and dependent cooperation.

**Keywords:** Federative relationship. Funding of Education. Financial assistance. Basic Education

## **TENDÊNCIAS DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NA REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA**

### **1 INTRODUÇÃO**

As políticas públicas engendradas no período pós-Constituição Federal de 1988, conduziram a novos arranjos federativos, principalmente, considerando a ascensão do município à condição de ente federado. No campo educacional, esses arranjos envolveram a definição de competências entre os entes federados na oferta da educação pública; a vinculação e subvinculação de recursos financeiros; a definição de prioridades de atendimento; a redistribuição de recursos, impulsionando um grande número de atos normativos que redesenharam as políticas de assistência financeira da União para a Educação Básica, com consequentes repercussões nas relações entre os entes federados na formulação e implementação das políticas educacionais.

Nesse contexto, a compreensão da política educacional tem exigido colocá-la no terreno do federalismo, impulsionando a busca de novas perspectivas teórico-metodológicas, a partir do diálogo da educação com outros campos, a exemplo da Ciência Política e da Gestão Pública. Este artigo, resultante de pesquisa documental, se propõe a captar tendências das relações federativas no campo das políticas públicas de educação, com foco na função regulamentadora da União no campo do financiamento da educação básica, a partir da combinação de aportes teóricos da Educação com a Ciência Política. A pesquisa envolveu a análise de conteúdo de 576 resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que regulamentaram a assistência financeira da União para Estados e Municípios no âmbito da educação básica no período de 1999 a 2012, com o objetivo específico de compreender a regulamentação da assistência financeira da União para Estados e Municípios no âmbito da Educação Básica. Nessa direção, foi construída uma matriz analítica que sistematizou o conteúdo das mesmas, por ano, a partir de quinze unidades de análise: etapas, modalidades e especificidades a que se referem as resoluções; objeto da regulamentação; justificativas; articulação com outras políticas; tipo de relação federativa; abrangência/tipo de regulamentação; forma de transferência; atribuições dos entes; forma de adesão; mecanismos de indução; mecanismos de controle; condicionalidades; coordenação federativa; fiscalização; controle social.

Este artigo pretende apresentar resultados desta pesquisa e se inicia com uma breve exposição da dinâmica federativa presente no campo do financiamento da

educação básica pós-Constituição de 1988, com foco na análise da divisão de competências entre os entes da federação no âmbito da Educação básica. A seção seguinte apresenta os dados da pesquisa, fornecendo um panorama e as características do processo de regulamentação das transferências da União a título de assistência financeira para a educação básica. A seção final aborda a coordenação federativa e a tomada de decisão para implementação das políticas públicas em sistemas federativos e apresenta evidências de uma tendência de aumento da regulamentação das políticas educacionais por meio da assistência técnica e financeira da União com o consequente aumento da indução da agenda educacional dos governos subnacionais.

## **2 A DINÂMICA FEDERATIVA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O princípio do federalismo cooperativo assinalado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) conduziu a um sistema que combina autonomia e interdependência dos entes federados, de forma que todos os entes possuem competências comuns, privativas e concorrentes, tanto nos aspectos legislativos quanto nos aspectos administrativos. Assim, em conformidade com a natureza federativa cooperativa do Estado brasileiro, a educação configura na CF/1988 como competência privativa (Arts. 22 e 30), comum (Art. 23) e concorrente (Art. 24) dos entes federados.

As competências comuns (oferta, organização e manutenção da educação pública) foram definidas no artigo 11, como competências colaborativas e prioritárias dos entes federados. Assim, compete, prioritariamente, aos Municípios ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental; aos Estados e Distrito Federal, o ensino fundamental e o ensino médio; e à União, organizar e manter o sistema federal de ensino e exercer “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.” (BRASIL, 1988)

A LDB nº 9.394/96 reiterou essa forma de repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados e definiu ainda como uma das competências privativas da União, a função de “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.” (§ 1º, Art. 8º). Tais funções foram assim definidas: a) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; b) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; 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.

Portanto, dois outros elementos importantes da divisão de competências entre os entes federados dizem respeito à função supletiva e redistributiva da União e ao regime de colaboração, que no contexto do federalismo fiscal, relacionam-se ao amplo debate acerca da arrecadação, distribuição e redistribuição dos tributos entre os entes federados, bem como da definição dos critérios, das prioridades e de onde e como serão alocados os recursos, com vistas à promoção do bem-estar-social, à equalização e à eficiência do gasto público.

Teóricos do federalismo fiscal, tais como Musgrave (1983), Oates (1972), Boadway (2005), defendem que em países marcados por grandes desigualdades regionais se faz necessário que o governo central concentre a arrecadação de impostos de base ampla e exerça a função redistributiva e supletiva em relação aos governos subnacionais a fim de amenizar as assimetrias entre os diversos entes da federação na oferta dos serviços públicos. Assim, a função redistributiva e supletiva da União, bem como o regime de colaboração entre os entes, estão fundamentados, por um lado, no princípio do direito de todos aos bens públicos fundamentais a exemplo da saúde, educação, assistência social, independentemente do local de moradia, cuja proteção é prerrogativa do Estado-nação e, por outro, no princípio da equidade horizontal e vertical entre os entes da federação, ou seja, que o direito seja efetivado na perspectiva da correção das desigualdades, o que evoca o princípio da justiça social.

As funções redistributiva e supletiva da União, portanto, se inserem no campo da tensão própria do federalismo entre universalidade e diversidade, entre centralização e descentralização, entre interesses nacionais e necessidades locais. De um lado, a organização federativa do Estado pressupõe a centralização de funções relativas aos interesses nacionais e à universalização dos bens públicos em atendimento ao direito de todos os cidadãos. Por outro, a universalização dos bens públicos não se efetiva se não se assentar sobre interesses e necessidades locais, o que exige processos de descentralização.

### **3 A REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERÍODO DE 1999 A 2012**

A assistência técnica e financeira da União para Estados e Municípios no âmbito da educação básica envolve as transferências legais e as transferências voluntárias. As transferências legais compreendem os recursos que complementam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); 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; o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio. As transferências voluntárias são realizadas tanto por meio de programas formatados pelo Ministério da Educação (MEC) e FNDE quanto por meio de convênios ou outros tipos acordos.

A regulamentação das transferências de assistência financeira é feita, principalmente, por meio das resoluções do FNDE. Embora, as transferências legais, como indica o próprio nome, sejam definidas por leis federais, elas são regulamentadas em seus aspectos procedimentais, anualmente, pelo FNDE, conforme estabelecido pelas próprias leis que as criaram. Exceção é a complementação da União ao FUNDEB, que por tal motivo, excluímos de nossa análise.

A análise do conteúdo dos atos normativos que regulamentaram a assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica no período de 1999 a 2012 nos revelou uma grande diversidade de dados indicadores das características e do movimento dessas transferências que, por sua vez, apontam como vem se processando as relações entre a União e os demais entes da federação no campo do financiamento da educação. Considerando os objetivos deste artigo, vamos nos concentrar em três aspectos principais: quem regulamenta a assistência financeira da União; o modelo de assistência financeira que vem se configurando na última década; e o nível de regulamentação nos diferentes programas de assistência financeira da União.

#### **3.1 Quem regulamenta a assistência financeira da União?**

A análise da regulamentação da assistência financeira da União à educação básica exige, em primeiro lugar, uma explicitação de quem regulamenta tais recursos, uma vez que o desenho das normas sofre influência dos atores institucionais (e de suas interações) que atuam na regulamentação das políticas públicas. Os dados da pesquisa mostraram que o MEC e o FNDE compartilham a função de regulamentação das transferências, havendo responsabilidades específicas do MEC, responsabilidades específicas do FNDE e algumas que são comuns às duas instituições.

De 1999 a 2003, a maioria das resoluções não estabelece divisão de responsabilidades entre o MEC e sua autarquia. Quando o fazem, em geral estabelecem ao MEC a responsabilidade de formulação da política e de análise das propostas apresentadas pelos entes subnacionais, no caso de transferências condicionadas à apresentação e aprovação de Plano de Trabalho Anual (PTA)<sup>1</sup>. O FNDE, por sua vez, em geral, assume a responsabilidade de prestar assistência financeira, coordenar, monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e receber e analisar a prestação de contas.

É a partir de 2004, que se estabelece mais claramente no texto das resoluções uma divisão de responsabilidade entre o MEC e o FNDE. Do total de 27 atribuições encontradas nas resoluções entre 2004 e 2012, identificamos 13 exclusivas do MEC, sendo as mais citadas: coordenação nacional; articulação nacional; avaliação nacional da política; estabelecimento de diretrizes e orientações; seleção de municípios e escolas a serem priorizadas; garantia dos recursos a serem transferidos. Sob a responsabilidade exclusiva do FNDE estão 8 atribuições, sendo as mais recorrentes: normatização; transferências de recursos; divulgação de informações; fiscalização. As demais atribuições (n=6) são de responsabilidade comum do MEC e sua autarquia, sendo as seguintes, conforme ordem decrescente de citação nas resoluções: análise de prestação de contas; gerenciamento; monitoramento; análise e aprovação das propostas apresentadas; assistência técnica; e administração de sistemas de gestão de programas.

Embora o MEC assuma atribuições mais afeitas à proposição e avaliação das políticas e o FNDE assumam atribuições mais voltadas para a sua gestão, a função de estabelecer as normas é do FNDE. Tal atribuição, combinada com a de assistência técnica (que é comum a ambas instituições), evidencia que o FNDE cumpre um papel para além da função gerenciadora que lhe tem sido atribuída, assumindo também

---

<sup>1</sup> Plano de Trabalho Anual é a nomenclatura utilizada pelo MEC/ FNDE para o modelo de formulário padrão dessa autarquia a ser preenchido pelos governos subnacionais para a solicitação de recursos para ações específicas, em geral, determinadas por Resoluções

funções de formulador e executor de políticas, funções estas que conduziram à criação de uma “Diretoria de ações Educacionais” a partir de 2004, na estrutura organizacional dessa autarquia, conforme mostra também Cruz (2009). Por outro lado, há programas que estão sob a inteira responsabilidade do FNDE, como o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), nos quais a autarquia assume tanto as funções gerenciais quanto as de cunho político-pedagógico.

### **3.2 o modelo de assistência financeira da União para a educação básica**

As transferências da assistência financeira da União foram objeto de intensa regulamentação no período de 1999 a 2012. Embora tal regulamentação tenha tomado substância ainda no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, no qual se registrou 134 resoluções, foi no período correspondente aos dois mandatos do Governo Lula que se registrou o maior número de resoluções (n=335). Tal fato ocorreu, principalmente, devido à diversificação de programas de assistência financeira.

Até 2002, registrou-se 15 programas que foram objeto de regulamentação referente a transferência de recursos para os governos subnacionais, todos circunscritos ao ensino fundamental. A menor quantidade de programas de transferências até 2002, em relação ao demais anos, não significa necessariamente menor quantidade de transferências (embora comparativamente, aos demais períodos isto seja verdadeiro), mas uma menor vinculação dos repasses a programas, ou seja, a maior parte das transferências estava vinculada a apresentação de Plano de Trabalho Anual (PTA), de forma que o acesso a tais transferências dependia amplamente de condicionantes técnicos como capacidade do ente de apresentar projetos ou de condicionantes políticos, como a posição do ente na coalizão partidária governamental.

A partir de 2003, observa-se um aumento e uma diversificação consideráveis nos programas de assistência financeira da União para a educação básica, que passaram de 21 no ano de 2002, para 33 entre os anos de 2003 e 2010, chegando a mais de 40 programas no ano de 2012. Esse aumento foi acompanhado de uma maior regulamentação das transferências no âmbito dos mesmos, que passaram a ser mais específicas conforme os diferentes critérios de atendimento, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que receberam regulamentações específicas quando direcionados à educação

indígena, à EJA e às comunidades quilombolas; e do Proinfância, que em um único ano (2011) foi objeto de 10 resoluções, conforme grupos específicos de municípios.

A partir de 2007, todos os programas passaram a ter como referência o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sob o argumento de integrar a grande diversidade de programas sob uma visão sistêmica e com foco nos municípios mais necessitados de assistência, conforme informa o 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. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando. (BRASIL, 2007a, p. 23)

Embora o Plano de Ações Articuladas (PAR) seja apresentado a partir de uma visão sistêmica e colaborativa, na perspectiva de orientar as transferências para os entes que mais necessitam de assistência financeira, estas 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 sua elaboração e; (d) Guia prático de ações do PAR, que consiste 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. Esse movimento, ao mesmo tempo que indica uma maior preocupação com a correção das desigualdades regionais na oferta da educação, indica também uma maior indução da agenda educacional dos municípios.

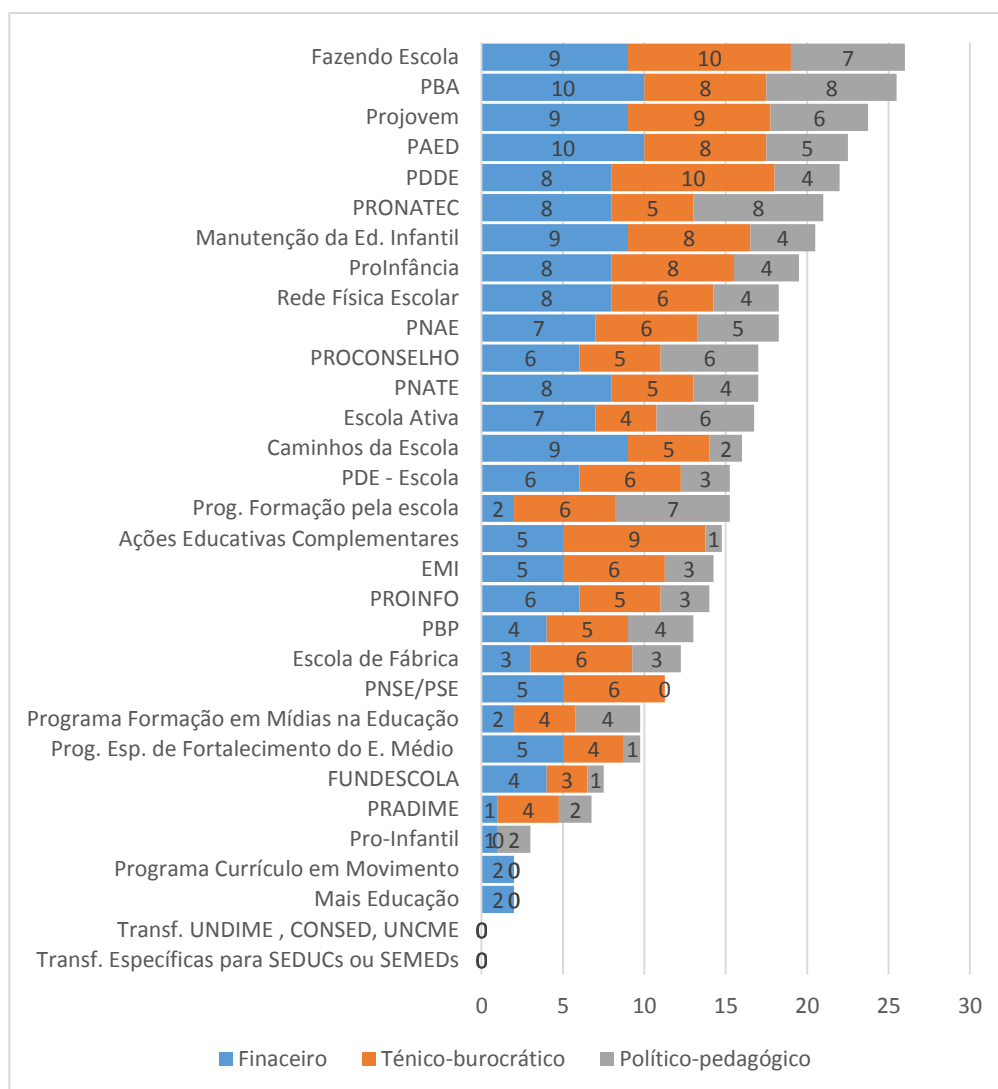
### **3.3 Onde incide a regulamentação?**

Para avaliar o nível de regulamentação, foram estabelecidos 28 componentes (aspectos regulamentados), considerando aqueles mais recorrentes nas resoluções. Porém, tomados isoladamente estes componentes não foram capazes de fornecer informações claras acerca da tendência regulamentadora da União, uma vez que se referem, cada um, a escopo/naturezas diferentes de regulamentação. Assim, os mesmos foram organizados em três grupos, considerando aspectos que variam de um nível que se julgou mais pertinente à função regulamentadora da União (grupo 1) até os aspectos que se considerou como contradizendo (em graus diferentes) a autonomia dos demais entes (grupo 3), levando em conta a repartição de competências no campo da educação. Assim tem-se que: (a) o grupo 1 reúne aspectos atinentes à regulamentação de caráter financeiro; (b) o grupo 2 compreende aspectos considerados de caráter técnico-burocrático e; (c) o grupo 3 integra aqueles afeitos à regulamentação de caráter político-pedagógico.<sup>2</sup>

Gráfico 01 – Nível de regulamentação de programas e ações de assistência financeira do MEC, conforme grupo de aspectos regulamentados nas resoluções do FNDE.

---

<sup>2</sup> Considerando que o grupo 2 só tem oito componentes, foi feita uma ponderação para ajustar todos os itens em uma escala de 0 a 10, onde zero representa nenhuma regulamentação e 10, o nível máximo de regulamentação, ou seja, abarca todos os itens considerados.



Fonte: Resoluções do FNDE. Elaboração própria.

O gráfico permite observar que as transferências que receberam maior nível de regulamentação são aquelas concernentes aos programas da educação de jovens e adultos, que mantém um certo equilíbrio entre os três tipos de regulamentação. Logo em seguida, vêm o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional às Pessoas Portadores de Deficiência (PAED) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cuja regulamentação incide mais nos aspectos financeiros e técnico-burocráticos. Embora se considere que a regulamentação de aspectos financeiros seja uma ação afeita às transferências, há que se observar o alto nível de regulamentação referente ao tipo de despesas permitidas, bem como a definição de percentuais máximos vinculados a algumas delas. Nesse sentido, do total de programas/ações vigentes que envolveram transferência de recursos e receberam algum tipo de regulamentação (n=29), apenas 8 não têm especificação de despesas permitidas. O programa com maior nível de

vinculação de despesas é o Programa Projovem, no qual todas as despesas têm limites de percentuais. Finalmente, se considerarmos apenas os aspectos do terceiro grupo (de caráter político-pedagógico), observa-se que as transferências no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), do Fazendo Escola e do Formação pela Escola foram os que mais receberam a regulamentação da União, garantindo nenhuma ou pouca margem de discricionariedade dos entes subnacionais.

Na escala inferior estão as transferências que não receberam nenhum item da escala de regulamentação, ou seja, são aquelas cujas resoluções apenas autorizam as transferências, sem regulamentá-las. Estão nesses grupos as transferências para a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) – entidades representativas de gestores da educação pública e de conselheiros da educação municipal – e as transferências específicas para alguns governos estaduais e governos municipais.

As transferências de recursos específicos para as secretarias estaduais de educação foram objeto de seis resoluções, todas aprovadas nos anos de 2005 e 2007, direcionadas a quatro estados, sendo duas ao Rio Grande do Sul, duas para o Mato Grosso do Sul, uma referente ao Piauí e uma 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), indicando que, em que pese a regulamentação, as transferências não estão livres de condicionantes político-partidários.

As transferências para entidades representativas dos gestores da educação pública municipal e estadual apareceram em oito resoluções, no período de 2005 a 2011, sendo cinco referentes à UNDIME, dois ao CONSED e um à UNCME.

Cabe ressaltar ainda que o nível de regulamentação dos programas não apresentou variação substantiva de um ano para outro. Porém, considerado o tempo de análise independente de programas, observa-se que a regulamentação foi maior a partir do ano 2007, por conta da grande quantidade e diversidade de programas criados a partir desse período com regulamentação de nível alto e médio, indicando que a diversificação dos programas aumenta o nível de regulamentação das transferências. Esse aumento também se deve ao fato de que a regulamentação, principalmente entre os anos de 1999 e 2003 incidiu mais sobre aspectos financeiros e técnicos.

#### **4 À GUISA DE CONCLUSÃO: tendências das relações federativas na regulamentação da assistência financeira da União para a educação básica**

No federalismo brasileiro, o governo federal tem a prerrogativa de “controlar” as decisões dos governos locais porque legisla sobre o financiamento e os mecanismos de coordenação intergovernamental. Porém, a autonomia dos estados e municípios deve funcionar como um contrapeso, no plano local, à concentração de autoridade na União, porque estados e municípios podem ser um ponto de veto à implementação de políticas federais, já que têm a prerrogativa constitucional da não-adesão aos programas iniciados pelo governo federal ou pelos governos estaduais. Além disso, a autonomia local para a gestão de políticas de iniciativas federais cria também oportunidades institucionais para que os governantes as implementem de acordo com suas próprias preferências, que, podem, inclusive, ir contra os interesses da população. (ARRETCHE, 2003, p.336).

Assim, a eficiência das políticas públicas depende dos *checks and balances*, típicos do federalismo, que devem garantir o equilíbrio entre autonomia e interdependência dos entes. Se o desenho das políticas deixa um alto grau de liberdade para sua implementação conforme os interesses de cada governo, estas podem ir contra os interesses nacionais e resultar em ineficiência da oferta do serviço público de educação. Se o governo federal desenha políticas altamente reguladas com pouca margem de discricionariedade para os entes subnacionais, fere sua autonomia, impede o atendimento das especificadas locais e, conseqüentemente, resulta também em ineficiência na prestação do serviço público. Assim, estabelece-se um paradoxo entre a coordenação das políticas nacionais, a autonomia e a forte dependência dos entes subnacionais, sobretudo, dos municípios mais dependentes da assistência financeira. Tal paradoxo será tão mais complexo quanto maior for a dependência financeira e menor for a capacidade político-administrativa do ente, que é o caso brasileiro, conforme assinala Abrucio (2010).

Nesse sentido, o desenho das políticas de assistência financeira do MEC tem, cada vez mais, incorporado mecanismos de indução e controle. A análise do conteúdo das resoluções e dos manuais de assistência técnica e financeira do MEC mostrou que o MEC lança mão de diversos recursos e mecanismos para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais e induzir a implementação de políticas na direção estabelecida pelo governo central. A partir de 2004 e, sobretudo, a partir de 2007, o governo federal aumentou sua capacidade de influência da agenda educacional

dos governos subnacionais, por meio das transferências para a educação básica. Isto foi garantido por meio de três mecanismos principais.

Primeiro, alterando o desenho das políticas de assistência técnica e financeira. Arretche (2004, p.22), ao analisar os mecanismos e processos que tornam possível a coordenação entre esferas de governo nas políticas de saúde, indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas no desenho das políticas particulares. No campo da educação, nossa análise da regulamentação das transferências do MEC corrobora esse argumento. O novo desenho das políticas de assistência financeira que se iniciou em 2004 e teve seu ponto máximo, em 2007, com a implantação do PDE, incorporou um conjunto de mecanismos que possibilitaram maior poder de indução ao MEC, tais como: a) a orientação do planejamento global dos sistemas estaduais e municipais de educação por meio do PAR; b) a definição de parâmetros de avaliação dos sistemas educacionais (por meio do IDEB); c) a vinculação de metas do IDEB a serem alcançadas por cada sistema ao recebimento de recursos da assistência financeira do MEC, com o plano de metas “Compromisso Todos pela Educação”; d) a priorização de grupos de municípios como beneficiários de determinadas políticas incidentes sobre seus indicadores educacionais; e) a regulamentação de um conjunto de políticas estratégicas em suas minúcias, definindo não só seus aspectos financeiros, mas também seu desenho político-pedagógico.

Esses mecanismos, em conjunto, têm aumentado a capacidade de coordenação federal das ações de governo por conta, principalmente, de suas complementaridades, de forma que cada mecanismo incide sobre determinados aspectos da agenda educacional e das relações federativas, indo do nível mais macro (do planejamento da política municipal/estadual de educação, com a elaboração do PAR) ao nível mais micro (do formato das ações a serem implementadas pelas escolas).

Em segundo lugar, o governo federal aumentou também seu poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais mobilizando recursos e construindo mecanismos para diminuir a possibilidade da ação de *veto players*<sup>3</sup>, bem como as instâncias de negociação e de mediação de suas políticas de assistência financeira. As transferências legais e voluntárias regulamentadas por meio de resoluções do executivo federal constituem mecanismos eficazes de implementação de políticas

---

<sup>3</sup> Tsebelis (1995) define *veto player* como um ator individual ou coletivo, institucionais ou partidários cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.

educacionais, entre outras razões, porque coíbem *veto players* próprios do regime federativo. Tsebelis (1995, 2001), explicita que o governo pode escolher procedimentos de política voltados para reduzir o número de *veto players* envolvidos e as dimensões de negociações, já que a estabilidade das políticas diminui quando o tamanho do *yolk* (raio de ação de todos os atores em uma política comum; área de congruência ou divergência) de cada um desses atores aumenta.

Tomando a perspectiva do referido autor, podemos analisar que, no caso em estudo, o governo federal vem controlando as arenas de negociações e anulando *veto players* que poderiam se apresentar caso essas mesmas políticas fossem implementadas por outras vias e em outras arenas, nas quais o tamanho do *yolk* fosse maior e a estabilidade da política fosse ameaçada. Um desses mecanismos tem sido a regulamentação das transferências legais e voluntárias 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. Isto implica um deslocamento da arena principal de formulação das políticas educativas (o parlamento e o Ministério da Educação) para uma arena mais insulada ao controle social e a *veto players* – o FNDE que, assim, vai se consolidando como órgão formulador da política nacional de educação no “varejo”, haja vistas que a regulamentação das transferências introduz princípios, regras, modelos, lógicas de ação e estabelece prioridades, delineando uma política educacional de âmbito nacional.

Outros dois mecanismos que tem cumprido a função de diminuir ou eliminar arenas de negociação ou *veto player* são: a anulação gradativa dos governos estaduais como mediadores dos programas e das ações de assistência financeira do MEC, que passaram a ser acordadas diretamente com os governos municipais; e o direcionamento de algumas políticas e recursos diretamente para as escolas, eliminando também a mediação dos órgãos gestores do sistema municipal e estadual de educação. Evidência disto é o fato de que o PDDE (Programa Dinheiro Direto nas Escolas) foi o programa que mais cresceu em recurso e se diversificou ao longo do período estudado. Assim, o MEC aumenta as chances de que a política chegará às escolas conforme desenhada.

Essa perspectiva teórica abre caminho para a análise do terceiro mecanismo utilizado para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais, que é a obtenção de consenso junto a atores fundamentais. Arretche (2004) argumenta que o

desenho que se imprime a cada política específica é importante para a influência da agenda dos governos subnacionais. Mas ainda assim, sempre há a possibilidade de determinados atores não aderir ao desenho proposto e portanto, outros mecanismos se fazem necessários. Nesse sentido, um argumento da teoria de Tsebelis (1995), ainda que voltada para uma análise mais macro da política dos governos nacionais, é pertinente para nossa análise. De acordo com o autor, existem múltiplos *veto players* e estes atuam em arenas diversificadas (nas câmaras, nos partidos, nos órgãos formuladores das políticas e em outras instituições importantes, como sindicatos, organizações patronais). Assim, para algumas políticas, o consenso pode ser obtido mais eficazmente junto a um ator institucional chave, que poderia se constituir em poderoso *veto player* ou que poderia influenciar outros *veto players* a aderir à política proposta.

Os dados evidenciam que o MEC aumentou seu poder de indução da agenda educacional dos governos subnacionais pela mobilização de recursos políticos para obtenção do consenso de atores chaves, como a UNDIME e a UNCME, ou seja, pela via de transferências de recursos livres de regulamentação para essas entidades que, enquanto representantes de atores que atuam nos sistemas municipais de educação, têm um grande poder de convencimento e de alinhamento do discurso de suas bases. A quantidade de autorizações de transferências à UNDIME somada ao fato das resoluções que as autorizaram não apresentarem nenhuma regulamentação, é uma forte evidência da busca de consenso por parte do MEC junto a um ator fundamental no contexto do novo formato de assistência financeira do MEC, que passaram a incidir mais diretamente nos municípios, sem mediação dos governos estaduais.

A análise mostrou também que com o novo modelo de assistência financeira, implementado por meio do PDE, não houve propriamente uma diminuição das condicionalidades, conforme é argumentado nos documentos do MEC, mas mudança no modelo e nos mecanismos utilizados, de forma que as condicionalidades são menos visíveis ou tem efeito posterior à seleção dos entes beneficiados (durante e pós-implementação). Um desses mecanismos foi a priorização de grupos de municípios a serem contemplados com cada programa/ação. Assim, ao invés de estabelecer condições para que o ente subnacional seja contemplado, em diversas políticas, o MEC/FNDE selecionou previamente os entes a serem contemplados conforme condições e critérios pré-estabelecidos, mas nem sempre divulgados claramente. Ainda que os critérios priorizem os entes com indicadores educacionais desfavoráveis em setores focalizados por cada política, a transferência dos recursos depende das condições de adimplência e

sua continuidade depende da capacidade do ente executar a ação e prestar conta. Por outro lado, com uma maior diversificação de programas, cada um passou a ter seus critérios específicos, de forma que a captação de recursos de cada programa depende de o ente atender às exigências estabelecidas. Assim, no conjunto, a diversificação de programas e, conseqüentemente, de critérios acaba resultando em um aumento das condicionalidades.

Considerando-se os dados apresentados, a análise procedida aponta que a regulamentação da assistência financeira tende para um modelo de cooperação induzida e de dependência, uma vez que não encontramos dados que nos assegurem a existência de um compartilhamento da tomada de decisões no campo das transferências de assistência financeira da União para educação básica. Ao contrário, encontramos diversas evidências de que a União induz a agenda dos governos subnacionais que aderem à agenda do governo federal muito mais por condições de dependência do que pelo exercício de sua autonomia. 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.

Embora o modelo de assistência financeira da União para a educação básica tenha incorporado princípios e mecanismos na perspectiva da correção das desigualdades e do estabelecimento de padrões mínimos nacionais, a regulamentação dessas transferências aponta diversos limites nessa direção, pois não têm incorporado mecanismos capazes de garantir flexibilidade para a tomada de decisão do ente contemplado e, principalmente, de influenciar as prioridades locais e de lidar com as deficiências de infraestrutura, de forma a aumentar a capacidade político-administrativa dos entes nas regiões mais pobres para propor e gestar as políticas públicas de educação, no exercício de sua autonomia.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO. 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.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**. n.18(2): 17-26, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.8, n. 2, 2003, p. 331 – 345.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República: 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 24/05/2013. Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. **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.. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>. Acesso em fevereiro de 2013. Brasília, DF, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento em Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF, MEC: 2007a.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**. A função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese de doutorado (Programa de Pós-graduação em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**. V. 25, n.3, 1995, p.289-325.