

OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES E OS DESAFIOS NA EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA DE RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO

SUPPLEMENTARY PROGRAMS AND THE CHALLENGES IN THE DECENTRALIZED EXECUTION OF FINANCIAL RESOURCES TRANSFERRED BY THE UNION

Recebido: 10/01/2021 | Aceito: 15/05/2021 | Publicado: 20/06/2021

Ana Luiza Cruz Sá Barreto

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1672-165X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2172018413006090>

Centro Universitário de Brasília, UniCEUB, Brasil

E-mail: ana.barreto@fnde.gov.br

RESUMO

O presente artigo discute algumas dificuldades envolvidas na execução dos Programas Suplementares, programas de adesão voluntária, criados pelo governo federal e executados pelos demais entes federativos, com recursos transferidos pela União. A partir do uso do método de análise documental, foram examinadas algumas regras dispostas nas Resoluções do FNDE que normatizam a execução financeira desses programas, e considerados os dados sobre a transferência e a utilização dos recursos. Ao identificar alguns problemas relacionados ao financiamento e à execução dos Programas Suplementares, o artigo propõe uma reflexão sobre os frágeis limites do pacto federativo brasileiro e a necessidade de uma revisão do papel supletivo, redistributivo e coordenador da União em matéria educacional.

Palavras-chave: Federalismo, Financiamento da Educação, Descentralização.

ABSTRACT

This article discusses some difficulties involved in the execution of Supplementary Programs, voluntary adhesion programs, created by the federal government and executed by other federative entities, with resources transferred by the Union. Using the method of document analysis, some rules were examined in the FNDE Resolutions that regulate the financial execution of these programs, and considering the data on the transfer and use of resources. By identifying some problems related to the financing and execution of Supplementary Programs, the article proposes a reflection on the fragile limits of the Brazilian federative pact and the need to review the supplementary, redistributive and coordinating role of the Union in educational matters.

Keywords: Federalism, Education financing, Decentralization.





INTRODUÇÃO

Sob o rótulo de “Programas Suplementares¹” estão reunidos programas e ações educacionais criados pelo Ministério da Educação (MEC) que preveem repasse direto aos municípios e estados brasileiros que aderem voluntariamente aos programas e recebem recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mediante autorização das secretarias gestoras no MEC.

Os programas apoiam as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades, contribuindo para a ampliação ou a melhoria da oferta de educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

Embora o FNDE transfira recursos a título de suplementação no âmbito de outros programas educacionais, como é o caso do Programa de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), a forma de cálculo dos valores a serem transferidos, bem como algumas especificidades na natureza do repasse, diferenciam esses programas daqueles considerados Programas Suplementares.

Enquanto no PNAE e no PNATE as transferências consideram o número de estudantes informados no Censo Escolar do ano anterior, nos Programas Suplementares, os valores dos repasses são calculados com base em fórmulas específicas e não estão condicionados aos dados do Censo Escolar.

Além disso, as transferências de recursos dos primeiros ocorrem periodicamente (em ambos os casos, os repasses são realizados em dez parcelas durante o exercício) e, se não houver pendência de prestação de contas ou problemas cadastrais, não há impedimento para o ente executor receber esses recursos transferidos regularmente pelo FNDE. No caso dos Programas Suplementares, os repasses não têm a mesma regularidade e estão condicionados à autorização das secretarias gestoras no Ministério da Educação (MEC) que recebem os pedidos de apoio financeiro dos entes interessados em aderir aos programas.

As secretarias gestoras dos Programas Suplementares são responsáveis pela elaboração dos contornos pedagógicos dos programas (objetivos, público-alvo, critérios de participação, regras de análise e de avaliação do cumprimento das metas acordadas, etc.) e pelo cálculo dos valores a serem transferidos pelo FNDE. Como acontece em diversas iniciativas em matéria de educação, esses programas exigem a atuação coordenada e colaborativa de diversos atores envolvidos em sua execução.

Embora não participe diretamente da criação dos Programas Suplementares, o FNDE contribui com a elaboração dos normativos que orientam a execução financeira dos recursos transferidos e a prestação de contas de sua utilização. A atuação do FNDE, na condição de agente executor dos repasses financeiros, contribui para uma aproximação com os entes executores beneficiários dos recursos. Além disso, sua atribuição de prestar assistência técnica sobre a correta utilização dos recursos lhe permite identificar as dificuldades que os entes eventualmente enfrentam na utilização dos valores transferidos e na execução das ações planejadas no escopo dos programas.

Os entes executores, por sua vez, ao firmarem adesão aos programas junto ao Ministério da Educação, se comprometem a observar as diretrizes e regras definidas pela União. Assumem as responsabilidades que lhes são atribuídas em troca do apoio financeiro que o Governo

¹ Não há registro do termo “Programas Suplementares” nas normas que instituem os programas, mas o FNDE reuniu as iniciativas sob essa nomenclatura, em razão de suas características semelhantes, entre elas os critérios de participação dos entes a partir de Termo de Adesão e a necessidade de autorização das secretarias do MEC para a realização das transferências de recursos. Na página do FNDE na internet, em https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares, é possível obter informações sobre eles.



Federal oferece para garantir a ampliação e a melhoria da oferta educacional nas áreas que julga estratégicas ou relevantes para o desenvolvimento do País.

Em um Estado federado, como é o caso do Brasil, onde todos os entes têm autonomia política e tributária, são muitos os desafios envolvidos na implementação de políticas e programas educacionais idealizados pelo governo central e executados pelos entes subnacionais. É fundamental a atuação cooperativa e coordenada dos entes federados em torno de um objetivo político comum.

A adesão aos programas por parte dos entes executores, bem como a transferência de recursos financeiros por parte da União, não garante que as ações sejam desenvolvidas e nem que os objetivos idealizados sejam atendidos. Uma confirmação disso são os elevados valores de saldos remanescentes em contas bancárias dos referidos programas.

Se, ao longo de mais de uma década (os repasses no âmbito de alguns desses programas se iniciaram no ano de 2006), recursos financeiros foram transferidos para a realização de ações pensadas pelo governo central e aceitas pelos governos subnacionais, por que parte desses recursos ainda permanece nas contas correntes dos entes executores, sem utilização? É possível explicar essa situação atribuindo a responsabilidade exclusivamente a estados e municípios, uma vez que firmaram o compromisso de implementar os programas em suas localidades e detêm os recursos financeiros para isso? Ou é possível uma compreensão mais complexa, que considera os outros atores envolvidos na execução dos programas, como MEC e FNDE?

Este artigo traz algumas reflexões que buscam trazer esse debate à tona, partindo do ponto de vista de que a natureza da relação entre a União e os demais entes federados é um aspecto que deve compor o conjunto de variáveis que ajudam a explicar a situação atual desses programas. Uma análise da execução dos Programas Suplementares tem relação direta com as discussões sobre o federalismo na educação brasileira. Compreender como essas iniciativas criadas pelo Ministério da Educação revelam as marcas de um modelo hegemônico de atuação da União na indução e no financiamento das políticas públicas educacionais (CUNHA; DAMASCO, 2021) pode contribuir para identificar falhas e corrigir ações que dificultam o sucesso dessas políticas.

OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES

Embora haja semelhanças entre os Programas Suplementares, o que permite que estejam reunidos sob esse título, também há diferenças e especificidades em relação a cada um deles. O quadro a seguir apresenta uma síntese dessas características.

Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa de apoio a novas turmas de educação infantil	Resolução FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013	Apoiar a manutenção de novas turmas de educação infantil (aquelas cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal



Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil	Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013	Apoiar a manutenção de novas turmas em novos estabelecimentos de educação infantil (aquelas cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal
Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil	Resolução FNDE nº 17, de 16 de maio de 2013	Apoiar o atendimento, em creches, de crianças de zero a 48 meses beneficiárias do Programa Bolsa Família	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	Resolução nº 17, de 07 de outubro de 2020	Apoiar a ampliação do ensino médio em tempo integral nas redes públicas estaduais	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Resolução nº 9, de 16 de dezembro de 2016	Apoiar ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos	Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC)*	Prefeituras municipais e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)	Resolução nº 11, de 7 de outubro de 2020	Apoiar a manutenção de novas turmas de educação de jovens e adultos (aquelas cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Prefeituras municipais e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano)	Resolução FNDE nº 13, de 10 de setembro de 2021	Apoiar a elevação da escolaridade, a participação cidadã e a qualificação profissional inicial de jovens que, por diversos fatores, foram excluídos do processo de escolarização	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Prefeituras dos municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal



Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo – Saberes da Terra)	Resolução FNDE nº 13, de 10 de setembro de 2021	Apoiar a elevação da escolaridade, a participação cidadã e a qualificação profissional inicial de jovens agricultores familiares que, por diversos fatores, foram excluídos do processo de escolarização	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e prefeituras dos municípios com maior número de escolas no campo ou integrantes dos Territórios da Cidadania
Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (Pronatec)	Resolução nº 18, de 7 de outubro de 2020	Ofertar vagas em cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional e técnicos de nível médio, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC)	Distrito Federal, estados e municípios, por meio dos órgãos gestores de educação profissional e tecnológica ou das instituições da administração indireta

*Até 2018, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) foi responsável pela gestão nacional do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano e Projovem Campo). Com a extinção da SECADI/MEC, a Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC) assumiu a gestão do PBA e a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) passou a ser gestora do PEJA e do Projovem.

De modo geral, a adesão dos parceiros interessados em executar os programas se dá por meio de Termo de Adesão (ou Termo de Compromisso), documento disponível nos sistemas eletrônicos de gestão dos Programas² disponibilizados pelas Secretarias do Ministério da Educação. Esse termo deve ser encaminhado ao MEC, com a assinatura do dirigente máximo da entidade executora. Além disso, os parceiros também formalizam o planejamento de execução das ações ou cadastram, nos sistemas específicos de gestão, as metas que planejam atender durante o período de execução do programa.

Esses planos de execução são analisados e aprovados pelas secretarias gestoras no MEC, que autorizam o FNDE a realizar as transferências de recursos com base nessas informações. As condições e critérios de participação e de análise estão normalmente previstos em normativos publicados pelas secretarias do MEC e seguem diretrizes gerais que estão nas leis ou decretos que instituem os programas.

As Resoluções do FNDE estabelecem as normas e os procedimentos para a transferência dos recursos, assim como para a utilização e a prestação de contas pelos entes executores. Embora sejam elaboradas com a participação das equipes técnicas do FNDE e referendadas pelo Conselho Deliberativo da Autarquia, seu escopo segue definições mais gerais que estão dispostas nos normativos elaborados pelo Ministério da Educação. De modo resumido, essas

² No caso dos Programas de Apoio à Educação Infantil, do EMTI e do PEJA, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec); o Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), no caso do PBA; e o Sístec (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica), para o Pronatec.



são algumas regras definidas nas resoluções do FNDE, comuns aos diversos Programas Suplementares:

Fórmula de cálculo do valor a ser transferido: as secretarias gestoras dos programas são responsáveis por calcular o valor que os entes executores devem receber, no âmbito de cada programa, mas é nas resoluções do FNDE que estão descritas as fórmulas usadas pelas secretarias no cálculo dos valores a serem transferidos.

Utilização dos recursos em obediência às normas para licitações e contratos da Administração Pública: os entes executores devem seguir as regras previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (que institui a modalidade do pregão para aquisição de bens e serviços comuns), no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns) e em legislações correlatas em suas localidades.

Despesas permitidas: as resoluções determinam os tipos de despesas que podem ser custeadas com os recursos dos programas, reproduzindo as normas que constam dos instrumentos que os instituem. Na maioria dos casos, apenas as despesas de custeio são permitidas³. Algumas resoluções descrevem com detalhes os itens que podem ser custeados. Outras determinam, de modo mais geral, que os valores transferidos devem ser utilizados em despesas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Movimentação dos recursos na conta corrente específica do programa: o FNDE providencia a abertura de conta corrente do programa, para cada ente executor. As transferências e pagamentos devem ser realizados a partir dessa conta corrente, apenas para fornecedores e beneficiários diretos dos pagamentos, sendo proibida a transferência de recursos para outras contas correntes do ente executor.

Reprogramação: ao final do exercício financeiro, o saldo existente nas contas correntes pode ser reprogramado para utilização no exercício subsequente, nas despesas permitidas pelos programas. Os entes executores não dependem de autorização do MEC e do FNDE para reprogramar os saldos em conta, embora, em muitos casos, algumas especificidades dos programas impeçam que os recursos reprogramados sejam utilizados no exercício seguinte.

Previsão orçamentária e financeira: de acordo com as resoluções dos Programas Suplementares, os repasses decorrem de dotação orçamentária específica e dependem dos limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do governo federal.

Prestação de contas: as resoluções determinam um prazo final para envio das prestações de contas, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). O FNDE declara omissos os entes executores que não cumprem com a obrigação, mesmo depois de ser notificado da omissão. Medidas visando à recuperação dos valores transferidos são adotadas pela Autarquia e os entes omissos ficam impedidos de receber novas transferências daquele programa, até que resolvam a situação de inadimplência.

Os itens acima não esgotam as normas previstas nas resoluções dos Programas Suplementares, mas exemplificam a natureza das regras dispostas nesses normativos. Além dos procedimentos mais gerais, definidos em todas as resoluções dos programas, ainda há as regras específicas de cada um e a descrição detalhada das atribuições de cada ator envolvido na execução financeira do programa – secretaria do MEC, FNDE e entes executores.

³ Somente no caso do EMTI são permitidas despesas de capital.



O FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 determina que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ainda que o sistema federativo no Brasil tenha sido declarado desde a Constituição Republicana de 1891, é com a Carta de 1988 que o federalismo brasileiro se fortalece, sobretudo porque sua promulgação ocorre num contexto de redemocratização, retomada das eleições diretas e fortalecimento da autoridade dos governos locais (estados e municípios).

Um Estado federativo é aquele dividido em regiões que têm, cada uma, um governo próprio e estão unidas sob um governo central. Ao contrário dos estados unitários, onde somente o governo central tem autoridade política, nos estados federados coexistem pelo menos dois níveis de governo sobre o mesmo território e seus habitantes, pressupondo a descentralização do poder político (SOARES & MACHADO, 2018). A autoridade dos governos locais é legitimada pelo voto popular direto da população sob sua jurisdição.

A atual constituição brasileira também determinou a autonomia de todos os entes federados, e definiu suas competências em matéria legislativa, declarando temas para os quais a União e os estados devem legislar concorrentemente e os assuntos nos quais as competências de legislar são exclusivas de cada ente.

A respeito das competências dos entes federativos em relação à educação, a Carta Magna determina:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

A União tem papel central na definição das diretrizes e bases da educação nacional e deve exercer esse papel redistribuindo e suplementando investimentos e iniciativas que contribuam para reduzir desigualdades entre as unidades federativas e garantir um padrão mínimo de qualidade na educação nacional. Mas a Constituição também determina a concorrência entre as competências para legislar. De acordo com Arretche (2004), ao optar pelo formato das competências concorrentes para a maioria das políticas sociais brasileiras, a Constituição de 1988 contribuiu para dispersar esforços, para a superposição de ações e para desigualdades territoriais na provisão de serviços. Para a autora, como qualquer ente federativo



está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a realizar ações e programas nessas áreas.

Soares e Machado (2018) também apontam para a falta de compatibilização entre a descentralização fiscal implantada pela Constituição de 1988 e a descentralização administrativa. Para os autores, a descentralização de recursos fiscais não foi acompanhada por uma definição clara de competências, o que gerou “duplicidades e omissões e ainda grandes iniquidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional” (SOARES & MACHADO, 2018, p. 81).

Entende-se, portanto, que a existência de recursos próprios dos entes subnacionais não significa, necessariamente, o sucesso nas políticas públicas voltadas à educação. Sem uma definição explícita do papel de cada ente e sem a coordenação de esforços, os recursos podem ser mal-empregados. Arretche (2004) considera que a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que, muitas vezes, esses governos adotem políticas próprias que não se aproximam das iniciativas do governo federal.

Essas condições exigem um esforço de coordenação e de diálogo entre os entes federativos de modo a reduzir as ações dispersas e desconectadas entre si e promover o uso combinado dos recursos disponíveis.

Por outro lado, mesmo com a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, a União ainda é a maior detentora dos recursos arrecadados com impostos, e os demais entes federados ainda contam com as transferências de recursos do governo federal para complementar a oferta de políticas públicas em suas localidades.

Em um sistema de arrecadação tributária bastante concentrado e desigual como o nosso, em que a União é a destinatária dos recolhimentos de quatro dos cinco principais impostos (ARRETICHE, 2004) e há diferenças significativas na arrecadação dos estados e dos municípios, a transferência de recursos por parte do governo federal para os demais entes federados é uma forma de redistribuir os recursos arrecadados pela União no investimento em ações que são relevantes, do ponto de vista do governo central.

Entende-se, portanto, que a centralização dos recursos na União não é necessariamente um problema. Isso porque, considerada sua função de reduzir as diferenças entre os entes subnacionais, a União pode usar os recursos que detém para melhorar as condições dos entes que arrecadam menos. Nas palavras de Soares e Machado (2018):

A estrutura do federalismo fiscal em um país favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União e possibilita distribuí-los de forma a minimizar inequidades verticais e horizontais entre os entes federados de forma sustentável, o que significa ter mecanismos mais perenes de distribuição de recursos e, ainda, de responsabilização fiscal (MACHADO; SOARES, 2018, p. 64).

Ocorre que nem sempre os recursos que o governo federal descentraliza, para o desenvolvimento de ações que julga prioritárias, representam a necessidade dos entes subnacionais. Cruz (2011) denuncia que especialmente os estados e municípios mais carentes acabam pleiteando apoio financeiro para as ações financiáveis em determinado período, apenas para obterem recursos financeiros, sem que essas ações representem as demandas efetivas de seus sistemas de ensino.

Isso talvez ajude a explicar por que a adesão aos termos de compromisso dos Programas Suplementares e a transferência de recursos por parte do FNDE não implicam, necessariamente, no cumprimento das ações previstas no âmbito dos programas. Ao aderirem aos programas, os entes executores podem não estar comprometidos com seus objetivos e nem convencidos de que são de fato relevantes para sua própria realidade.



Considerando que os programas que o governo federal cria e para os quais descentraliza recursos buscam o atingimento de objetivos do conjunto da nação brasileira e materializam a função redistributiva e supletiva da União, o governo central precisa convencer seus parceiros executores de que “estão no caminho certo” ao aderir aos programas. Mais: precisa atuar para que os entes formalizem as adesões cientes de suas complexas responsabilidades e que se sintam firmemente motivados a cumpri-las.

Como a União pode realizar essas importantes tarefas? No próximo tópico, a partir do levantamento de alguns problemas identificados no financiamento e na execução dos Programas Suplementares, pretende-se identificar algumas iniciativas nesse sentido.

FRAGILIDADES NO FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES – O QUE PODEMOS APRENDER COM ELAS?

A Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que criou o FNDE⁴, determinou que os programas executados pela Autarquia seriam regulamentados pelo seu Conselho Deliberativo.

Art. 7º A implementação das ações educacionais a cargo do FNDE será regulamentada por seu Conselho Deliberativo, órgão de deliberação superior, cuja composição e forma de funcionamento constarão de sua estrutura regimental (BRASIL, 1968).

As leis e portarias do MEC que instituem os Programas Suplementares estabelecem que a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE é o ato normativo que deve disciplinar as regras de utilização de recursos transferidos no âmbito desses programas.

É com base nessas resoluções, aliadas aos normativos publicados pelas secretarias gestoras no MEC, que os entes executores identificam as normas e procedimentos que devem adotar para desenvolver as ações dos programas e prestar contas de sua utilização.

As reflexões apresentadas no presente artigo estão fundamentadas na experiência da autora com a assistência técnica aos parceiros executores dos Programas Suplementares⁵ e na análise dos textos das resoluções desses programas, que são a comunicação primária e oficial do FNDE com os estados e municípios que os executam.

De acordo com Junior et al. (2021), a análise documental faz uso do documento como objeto de estudo e a escolha sobre os documentos que serão analisados se dá em razão dos objetivos da pesquisa. Uma vez que o presente estudo tem o propósito de discutir algumas dificuldades envolvidas na execução dos Programas Suplementares, a análise das resoluções desses programas pode oferecer indícios sobre as razões dessas dificuldades.

A experiência no atendimento ao público que atua na execução desses programas e a evidência de elevados saldos em conta de recursos nas contas correntes dos programas indicam que algumas dificuldades na execução desses recursos podem ter relação direta com as regras de sua utilização. A partir desta compreensão, a análise dos textos das resoluções buscou identificar que aspectos dessas normas podem contribuir para dificultar a execução dos Programas Suplementares e o consequente atingimento dos objetivos para os quais foram criados.

Por outro lado, como defendem Fávero e Centenaro (2019), os documentos não informam tudo de que necessitamos para compreender uma realidade. É necessário decifrá-los,

⁴ Na ocasião em que a lei foi publicada, o FNDE era o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP).

⁵ No FNDE, é a Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios, da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (CGAUX/DIGEF), a responsável pela execução orçamentária e financeira dos Programas Suplementares e pela oferta de assistência técnica aos entes executores sobre a correta utilização dos recursos transferidos. A autora compôs a equipe da CGAUX no período entre abril de 2008 e agosto de 2021.



compreender os contextos em que se inserem, a correlação de forças que contribuíram para sua elaboração e os aspectos não mencionados, ou que não são declarados textualmente.

O ato de “capturar” as pistas oferecidas auxilia a entender o movimento histórico, as ideias mestras das diretrizes educacionais de um determinado tempo e conduz a investigação das origens, das tendências, das influências e das ressignificações envolvidas na elaboração dos documentos. Há que termos a perspicácia de questionar a aparência das fontes, de modo especial os conceitos que elas trazem. Elas possuem muito mais elementos daqueles ditos textualmente. Os não ditos, ou seja, aquilo que é silenciado num documento ou fonte poderá ser mais importante daquilo que é proclamado. Eis aí um grande desafio do documento que se posiciona como algo enredado e complexo: buscar com profundidade o que está dito e o que não está. (FÁVERO; CENTENARO, 2019, p. 179).

Neste sentido, a teoria é importante arcabouço na interpretação dos documentos e na construção de uma compreensão dos dados que eles apresentam. As discussões teóricas a respeito da relação entre federalismo e educação foram um importante instrumento para reunir as informações identificadas nas análises dos documentos orientadores da execução dos Programas Suplementares. Também ofereceram uma compreensão de como essas orientações revelam a natureza da relação entre a União e os entes federados que ela apoia.

Os problemas apontados a seguir são o resultado dessa análise.

1. FALTA DE TRANSPARÊNCIA SOBRE AS REGRAS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

Como mencionado anteriormente, as resoluções do FNDE determinam os procedimentos de transferência dos recursos financeiros e de sua execução, mas parte significativa dessas regras já está disposta em normativos que antecedem a publicação das resoluções, como as leis e portarias do MEC que instituem os programas e definem as regras e critérios de participação dos entes.

Com tantas normas publicadas, espera-se que não restem dúvidas sobre como os recursos podem ser utilizados, mas isso nem sempre acontece. Um exemplo se dá com as resoluções dos programas de apoio à educação infantil: o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, o Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e o Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil. As resoluções do FNDE que orientam sua execução são as de nºs 15, 16 e 17, respectivamente. Todas de 16 de maio de 2013.

Os recursos autorizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), gestora nacional, e transferidos pelo FNDE, no âmbito desses programas, podem ser utilizados em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública, de acordo com o que estabelece o art. 70 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

O referido art. 70 da LDB esclarece quais despesas podem ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;



- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

O artigo 70, entretanto, reúne despesas de custeio e despesas de capital e, com exceção da Resolução FNDE nº 15/2013, que menciona a obrigação de os entes utilizarem os recursos do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos em despesas correntes⁶, as outras resoluções dos programas de apoio à educação infantil não são conclusivas sobre isso.

Em 2014, foi publicada a Resolução SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014, definindo as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses. O Anexo da referida resolução apresenta os tipos de despesas que podem ser custeadas com os recursos do Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil.

Embora a Resolução SEB nº 1/2014 se refira diretamente apenas aos recursos transferidos no âmbito da Resolução nº 17/2013, tem sido utilizada como referência para os demais programas de apoio à educação infantil. Isso está disposto no Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil, como se confirma a seguir:

Atenção: Além desses normativos, ainda há a Resolução SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014, que define quais despesas são permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal para os programas de apoio à Educação Infantil. Embora tenha sido publicada especialmente para orientar os gastos com o uso dos recursos repassados a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, essa resolução pode ser utilizada como parâmetro para o uso dos recursos dos três programas. (BRASIL, 2017, p. 31).

O Manual oferece uma descrição detalhada sobre a execução financeira dos programas de apoio à educação infantil e é um documento orientador que reduz as lacunas nas resoluções de 2013, mas ele só foi publicado em 2017 e os repasses desses programas já vinham ocorrendo desde 2012.

Ainda sobre a pouca transparência nas regras de execução dos programas, é interessante mencionar que os repasses dos três programas de apoio à educação infantil tratados neste tópico, bem como as transferências de recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) consideram, no cálculo dos valores a serem transferidos, o número de novas matrículas previstas pelos entes executores que ainda não estão sendo apoiadas pelos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

No caso dos programas de apoio à educação infantil, embora o número de novas matrículas seja uma referência para o cálculo do valor a ser transferido, os entes podem utilizá-lo no pagamento de despesas que atendem toda a educação infantil, não apenas às novas matrículas. Já em relação ao PEJA, os recursos só podem ser utilizados nas despesas das turmas que incluem novas matrículas na educação de jovens e adultos. Em todos os casos, as resoluções

⁶ “Art. 2º Os recursos financeiros transferidos nos termos desta Resolução deverão ser aplicados exclusivamente em despesas correntes para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública, de acordo com o que estabelece o art. 70 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (BRASIL, 2013).



não esclarecem essas condições. Como, na dúvida, muitos entes escolhem não arriscar uma execução irregular, acabam deixando de usar os recursos em conta.

Em relação aos normativos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), também é possível identificar pouca nitidez nas regras de utilização dos recursos autorizados pela secretaria gestora (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC) e transferidos pelo FNDE.

A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa, determinou em seu art. 6º, § 4º, que os recursos transferidos correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, os encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário. A Resolução FNDE nº 8, de 20 de março de 2013 (referente aos recursos transferidos aos estados, DF e municípios), bem como a Resolução FNDE nº 7, de 20 de março de 2013 (que trata dos recursos repassados às instituições do Serviço Nacional de Aprendizagem – SNA), não dão mais precisão à regra disposta na lei que instituiu o Programa.

Os parceiros ofertantes do Pronatec muitas vezes dirigem ao FNDE questionamentos sobre o tipo de despesas que podem custear com os recursos do programa. As orientações transmitidas aos executores esclarecem que os recursos do Pronatec só podem ser usados com despesas de custeio.

Essa proibição não está explícita nas normas que regem o programa, como mencionado acima, mas está fundamentada na compreensão de que, como o Pronatec foi criado para ampliar a oferta de vagas na educação profissional e tecnológica, parte-se do pressuposto de que o parceiro que oferta as vagas já tem a estrutura mínima para oferecer o curso (equipamentos e material permanente). Assim, as despesas que ele pode custear com os recursos transferidos são as despesas correntes, como a aquisição de materiais de consumo, pagamento de aluguel de espaços físicos, remuneração de pessoal, etc.

Normativos que oferecem uma apresentação evidente das regras que valem para a execução dos recursos transferidos pela União são uma necessidade indispensável para o sucesso dos programas que preveem a execução descentralizada pelos entes subnacionais. Permitem que os parceiros executores se sintam mais seguros na utilização dos recursos e reduzem a impugnação de despesas na ocasião da análise das prestações de contas.

2. EXCESSO DE REGRAS PARA A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

Defender mais transparência na definição e na comunicação sobre as normas de execução dos programas financiados com apoio da União não significa advogar por um excesso de regras a respeito de como os entes devem implementar os programas em suas localidades.

Um exemplo do excesso de prescrições é a Resolução FNDE nº 8, de 16 de abril de 2014, que estabelece os critérios e as normas para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano), para o ingresso de estudantes a partir de 2014. O art. 6º da referida resolução apresenta uma lista de 41 responsabilidades dos entes executores em relação ao programa.

Esta lista extensa de atribuições inclui responsabilidades mais gerais e indispensáveis, como a obrigação de aderir ao programa por meio de Termo de Adesão (inciso I do art. 6º) e utilizar os recursos exclusivamente nas ações previstas na resolução (inciso IV), até atribuições mais específicas, que denotam certa rigidez na definição de como os entes devem executar o programa. A seguir, alguns incisos do artigo mencionado demonstram isso:

Art. 6º Aos Entes Executores (EEx) do Projovem Urbano cabem as seguintes responsabilidades:

(...)

XIV - providenciar espaço físico adequado, obrigatoriamente nas escolas de sua rede de ensino, para o funcionamento das turmas e dos núcleos do Projovem Urbano; no



caso de o Plano de Implementação incluir o atendimento a jovens em unidades prisionais, articular-se com os órgãos responsáveis pelas unidades prisionais para providenciar espaço físico adequado ao funcionamento das turmas do Projovem Urbano;

(...)

XVI - garantir as providências necessárias para que a transferência de jovem entre núcleos ou entre municípios aconteça em tempo hábil e conforme os critérios estabelecidos no Programa, no Sistema de Matrícula, Acompanhamento de Frequência e Certificação do Projovem Urbano, não prejudicando a carga horária e pontuação no percurso formativo;

XVII - providenciar que os espaços de funcionamento das coordenações locais e as escolas de sua rede de ensino com turmas e núcleos do Projovem Urbano disponham de espaço físico adequado, equipado com computadores com conexão à internet e impressoras, nos padrões do ProInfo/MEC (especificações descritas nas “Recomendações para a Montagem de Laboratórios de Informática nas Escolas Urbanas”, disponível no portal do Ministério da Educação, http://sip.proinfo.mec.gov.br/upload/manuais/cartilha_urbana2009.pdf) e de acordo com o Projeto Pedagógico Integrado do Programa, em número suficiente para ser usados pelos jovens, matriculados e frequentes, e por seus professores ou educadores;

XVIII - garantir que os jovens das turmas e núcleos do Projovem Urbano tenham completo acesso às diversas dependências das escolas da rede de ensino em que estudam: bibliotecas, laboratórios de informática, refeitórios, quadras esportivas, salas de recursos multifuncionais e demais espaços de uso comum;

XIX - garantir a disponibilidade de laboratórios, oficinas ou outros espaços específicos, de máquinas e equipamentos adequados e em perfeitas condições de uso e segurança, bem como dos materiais destinados às aulas de qualificação profissional, de acordo com os Arcos Ocupacionais definidos pela coordenação local, quando não desenvolver a formação técnica específica pelo PRONATEC;

(...)

XXI - prover os recursos humanos indispensáveis ao desenvolvimento do Projovem Urbano, de acordo com as orientações do Anexo IV desta resolução, que também abrange os perfis profissionais adequados às diferentes funções e as exigências para a contratação de instituição formadora, caso haja necessidade dessa contratação;

(...)

XXIII - garantir a permanente adequação entre o número de estudantes frequentes nas turmas e núcleos, e a quantidade de profissionais atuantes no Projovem Urbano, ajustando a carga horária, quando necessário, dispensando ou demitindo professor ou educador, respeitada a estrutura estabelecida no Projeto Pedagógico Integrado;

XXVII - receber e armazenar todos os materiais didático-pedagógicos entregues pelo Programa, bem como garantir que sejam distribuídos em tempo hábil e em quantidades adequadas aos jovens, aos professores ou educadores, aos formadores e aos gestores locais, de modo que sejam adotados integralmente;

(...)

XXIX - zelar pela conservação dos materiais didático-pedagógicos que não forem utilizados no âmbito do Programa e, utilizando recursos próprios, providenciar sua devolução, em endereço no Distrito Federal a ser fornecido pela SECADI/MEC; ou ainda, após autorização daquela Secretaria, realizar a doação dos materiais eventualmente excedentes a escolas, bibliotecas e programas de juventude vinculados ao poder público;

(...)

XXXI - promover a aproximação e articulação entre as equipes de gestão do Projovem Urbano e das Estações da Juventude (nos municípios onde existam), com o intuito de fortalecer a integração entre as políticas públicas para a juventude, a produção e circulação de informações, buscando enriquecer a realidade dos jovens;

XXXII - promover a aproximação e a articulação entre a gestão do Projovem Urbano e a gestão dos equipamentos públicos de cultura, esporte, assistência social e saúde existentes no território para ampliar as oportunidades de informação e de participação dos alunos do Programa nesses espaços públicos no desenvolvimento das atividades não presenciais do Projovem Urbano. (BRASIL, 2014).



No caso do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), regido pela Portaria MEC nº 2.116, de 16 de dezembro de 2019, e pela Resolução FNDE nº 17, de 7 de outubro de 2021, o excesso de imposições por parte da União se revela na exigência de que os entes executores (Secretarias de Estado de Educação) apresentem planos extensos e complexos que são avaliados e aprovados pela secretaria gestora do Programa, a SEB/MEC. A seguir, o detalhamento desses documentos:

a) Plano de Implementação: a ser entregue pela SEE após o processo de seleção, é composto de lista de escolas selecionadas para participar do EMTI, com suas informações gerais; plano de trabalho, considerando o detalhamento de curto prazo que contemple um período de três anos e vise à implantação da proposta de tempo integral, atendendo a todos os requisitos constantes da Portaria; e matriz curricular, incluindo plano político-pedagógico, aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, conforme critérios definidos por esta Portaria e em consonância com a Lei nº 13.415, de 2017.

b) Plano de Trabalho: compõe o plano de implementação. É um documento extenso que deve apresentar declaração de que as escolas participantes seguirão a matriz curricular aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, a legislação ou documentação comprobatória de encaminhamento do Projeto de Lei que regulamenta a implementação do EMTI nas escolas de ensino médio de tempo integral e que comprova a instituição da equipe de implantação, conforme atribuições descritas em anexo daquela Portaria. O Plano de trabalho ainda deve propor um plano de comunicação e de promoção da participação da comunidade nas escolas e uma proposta de gestão escolar para as escolas participantes, além de outras exigências.

c) Plano de Marcos de Implementação: a ser enviado à SEB/MEC ao final do período de seleção de escolas é um documento que deve conter as ações que serão desenvolvidas, o desembolso orçamentário e respectivas datas, em formato definido pela SEB/MEC.

A que serve a exigência de tantos detalhamentos e um conjunto tão extenso de documentos que os entes executores devem elaborar e submeter à aprovação da secretaria gestora do Programa? Esse rol de documentos ajuda os entes no desenvolvimento das ações do Programa? Contribui para o trabalho de acompanhamento e assessoramento da secretaria gestora do Programa? Garante que os objetivos do EMTI sejam atingidos?

Desde 2017 e até outubro de 2021, a SEB/MEC autorizou e o FNDE transferiu o total de R\$ 1.923.287.505,98 (um bilhão, novecentos e vinte e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil, quinhentos e cinco reais e noventa e oito centavos) no âmbito do EMTI. Desse total transferido, havia no final de outubro de 2021 um saldo de R\$ 1.093.598.978,80 (um bilhão, noventa e três milhões, quinhentos e noventa e oito mil, novecentos e setenta e oito reais e oitenta centavos) nas contas das Secretarias de Estado de Educação (SEE) executoras do Programa⁷.

Está claro que tantos planos não garantem a efetiva utilização dos recursos financeiros e, tampouco, o atingimento dos objetivos do Programa. O governo federal investiu esses quase dois bilhões de reais na implementação de escolas de ensino médio em tempo integral, com o propósito de ampliar e melhorar a qualidade da educação oferecida nessa etapa da educação básica.

Todos os entes reconhecem a relevância de cuidar do ensino médio e aderem ao programa com o interesse de fazê-lo acontecer em seus contextos. Mas são muitas as dificuldades de colocá-lo em funcionamento. Entre elas pode estar o conjunto extenso de prescrições que a União determina de modo unilateral e que os entes estaduais muitas vezes não conseguem cumprir.

⁷ Esses dados foram extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF-FNDE). Importante mencionar que do total de R\$ 1.923.287.505,98 transferidos desde a criação do Programa, apenas R\$ 148.174.409,92 foram repassados em 2021.



Ao invés de exigir tantos documentos e engessar os entes em normas construídas sem sua participação direta, a União poderia investir mais tempo e recurso para oferecer apoio aos parceiros, sem os quais o programa não se transforma em realidade.

3. DESCONTINUIDADE DOS PROGRAMAS

Como mencionado anteriormente, em matéria educacional, a União exerce função redistributiva e supletiva, de modo a reduzir as diferenças entre as unidades federadas e garantir um padrão mínimo de qualidade para todo o território nacional. Uma das formas de fazer isso é transferindo recursos aos estados e municípios para a execução dos programas que idealiza, com vistas a atingir os fins que considera relevantes para a nação.

Ocorre que, a cada mudança de governo, podem mudar as prioridades da União e, com isso, a distribuição dos recursos de que dispõe também muda de direção. Mesmo quando os programas são criados por leis, instituídos por norma aprovada pelo Poder Legislativo, o que poderia lhes garantir certa perenidade, podem sofrer com a descontinuidade pela falta de atuação do governo federal.

Essa situação ocorreu com os Programas Suplementares voltados à educação de jovens e adultos, em especial, como o Programa Brasil Alfabetizado. O PBA é executado por estados e municípios e tem o objetivo de reduzir o analfabetismo entre jovens (com mais de 15 anos), adultos e idosos. O apoio da União se concretiza com o pagamento de bolsas aos alfabetizadores voluntários que atuam nas turmas de alfabetização e com a transferência de recursos para os entes executores utilizarem na realização das ações do programa.

O último ciclo do Programa Brasil Alfabetizado foi o de 2016, vigente até dezembro de 2018. Naquele último ano de vigência do programa, com sérias restrições orçamentárias que comprometeram o pagamento de bolsas aos alfabetizadores, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), gestora nacional do Programa à época, idealizou a possibilidade de permitir que os entes executores com saldos em conta⁸ do PBA pudessem usar esses recursos na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos.

A SECADI entendia que essa era uma possibilidade de empregar os valores que já tinham sido transferidos aos entes executores do Programa, sem que fosse nos moldes do Programa Brasil Alfabetizado, que incluía o pagamento de bolsas aos alfabetizadores (sob responsabilidade da União), despesa para a qual não havia limite orçamentário suficiente.

Diante disso, foi publicada a Resolução FNDE nº 25, de 14 de dezembro de 2018, autorizando a utilização dos saldos financeiros nas contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, transferidos no âmbito do PBA, na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Ocorre que, conforme o art. 4º da referida resolução, para utilizar os recursos em conta do PBA no pagamento das despesas com novas turmas de alfabetização na EJA, os entes executores precisavam cadastrar essas novas matrículas em sistema específico, condição semelhante aos critérios de execução do PEJA.

Art. 4º Para utilizar os recursos de que trata esta Resolução, os entes interessados que não estejam inadimplentes em relação à prestação de contas do PBA de anos anteriores devem cadastrar as matrículas das novas turmas de alfabetização na EJA conforme orientações a serem divulgadas pela SECADI/MEC. (BRASIL, 2018).

⁸ De acordo com consulta ao SIGEF, em dezembro de 2018 havia R\$ 181.637.955,90 disponíveis nas contas correntes dos entes executores, no âmbito do PBA. Desconsiderando os valores menores que R\$ 1.000,00, o volume de recursos em conta corrente, transferidos em exercícios anteriores, era de R\$ 181.519.524,01.



Em janeiro de 2019, com o início de uma nova gestão no governo federal, a SECADI/MEC foi extinta e os programas de educação de jovens e adultos, antes geridos por aquela secretaria, foram distribuídos entre a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e a Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC).

A Resolução FNDE nº 25/2018, apesar de vigente até a presente data, nunca surtiu efeitos na prática, porque as orientações para o cadastro de novas matrículas, como previsto no art. 4º mencionado acima, nunca foram divulgadas.

Assim, os entes com saldos em conta do PBA não podem utilizá-los nas ações do Programa, uma vez que o último ciclo terminou no final de 2018, e também não podem usar esses recursos na manutenção de novas turmas de alfabetização na EJA, como previsto na Resolução nº 25/2018.

O Programa não foi formalmente descontinuado, mas na prática deixou de ser executado. O analfabetismo entre jovens, adultos e idosos ainda é presente na realidade brasileira. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019, estima-se que a taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais era de 6,6%, o equivalente a 11 milhões de brasileiros⁹.

As ações de educação de jovens e adultos (EJA) demandam investimentos (de recursos e de tempo) e continuidade. As interrupções de ações continuadas, como é o caso do Programa Brasil Alfabetizado, comprometem a mobilização dos públicos que os entes executores já têm dificuldades de atrair.

Com três anos de interrupção do programa criado pela União com o propósito específico de reduzir o analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais, como o governo federal pretende apoiar o cumprimento da meta 9 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), de erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional até o final da vigência desse PNE?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em matéria educacional, os municípios devem atender prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental. O ensino médio é prioridade dos entes estaduais e a União é responsável por prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

Para Cruz (2011, p. 80), “a necessidade de equalização torna imperativa a existência de políticas supletivas e redistributivas com vista a atenuar as desigualdades socioeconômicas”. Cabe à União a criação dessas políticas, de modo a garantir que a educação pública oferecida em todas as unidades federativas atenda a um mínimo de qualidade estabelecida para todo o território nacional.

Os Programas Suplementares são um exemplo do esforço do governo federal de atuar nas funções supletiva e redistributiva, apoiando os outros entes na realização de ações voltadas à educação infantil, ao ensino médio, à educação de jovens e adultos e à educação profissional e tecnológica.

A adesão dos entes subnacionais a esses programas indica que estão de acordo com as diretrizes e objetivos desenhados pela União, mas nem sempre significa que estão preparados para desenvolverem o conjunto, muitas vezes extenso e complexo, de responsabilidades e atividades que lhes são atribuídas.

A implementação de programas de execução compartilhada representa o desafio que caracteriza o regime de colaboração que se espera da República Federativa do Brasil. A União tem papel fundamental na concretização desse regime e deve exercê-lo de modo a favorecer

⁹ Informação obtida em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>
Acesso em 22/11/2021.



que os entes subnacionais se sintam verdadeiramente comprometidos com as adesões que formalizam e com as metas que pactuam.

O diálogo deve ser um recurso indispensável no desempenho desse papel da União, porque o convencimento não se dá com a definição de prescrições unilaterais, mas com o acordo entre partes que são imprescindíveis para o sucesso das iniciativas em educação (CRUZ, 2011).

Os estados e municípios são parceiros do governo federal e devem “sentar à mesa” onde estão os atores que participam da idealização dos programas, contribuindo para a definição dos objetivos, dos critérios de participação e das regras de execução. Uma vez que instâncias representativas desses entes subnacionais participem da formulação dessas iniciativas, pode estar preparado o terreno para o efetivo engajamento dos parceiros executores. Caso contrário, assinarão termos e firmarão acordos com os quais não estão efetivamente comprometidos (BARRETO, 2011).

De muitas formas a União pode contribuir para que os entes executem efetivamente os recursos transferidos pelo governo federal. Seja elaborando normativos menos complexos e mais transparentes, fazendo ajustes nas regras de execução dos programas ou ampliando e melhorando as ofertas de assistência técnica. Mas se os entes executores estiverem representados em todas as etapas do ciclo da política pública, desde a identificação de prioridades até a avaliação dos programas executados, a União terá mais insumos para exercer o papel coordenador que lhe cabe.

Podem ser mais trabalhosos criar programas educacionais nesses termos. Sem prescindir do diálogo e da formação de acordos onde todos os atores podem contribuir. Mas essa não é a natureza mesma do arranjo federativo? Como afirmam Cunha e Damasco (2021, p. 242), “a luta por um federalismo cooperativo na educação depende em boa parte do mundo político” e o universo da política exige, necessariamente, a existência de consensos, de entendimentos, de pactos em torno do que é importante para a educação nacional.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392004000200003.

BARRETO, A.L.S. **Os desafios da descentralização na execução do Programa Brasil Alfabetizado**. Orientadora: Olgamir Amancia Ferreira de Paiva. 2011. 27 f. TCC (Especialização). Curso de Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais da Universidade Católica de Brasília/Fundação Universa. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/biblioteca/AnaLuizaSaBarreto.pdf>

BRASIL. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm Acesso em 31/12/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 18/11/2021.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013**. Estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao



Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2013. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4517-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-16-de-maio-de-2013>.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 8, de 16 de abril de 2014.** Estabelece os critérios e as normas para a transferência automática de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, para o ingresso de estudantes a partir de 2014. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares/eja/ps-projovem-urbano.

BRASIL. **Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil.** FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao-infantil/apoio-a-novas-turmas-infantil>.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 25, de 14 de dezembro de 2018.** Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização dos saldos financeiros nas contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal transferidos no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos e altera a Resolução CD/FNDE nº 9, de 16 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55445469/do1-2018-12-17-resolucao-n-25-de-14-de-dezembro-de-2018-55445338.

CRUZ, R. E. **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate.** In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318.

CUNHA, C.; DAMASCO, D.G.B. **Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional.** Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i1.13580>

FÁVERO, A.A.; CENTENARO, J.B. **A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites.** Contrapontos, v. 19, n1, p. 170-184. Itajaí. Jan-Dez 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/942162~1/AppData/Local/Temp/13579-40669-1-PB.pdf>.

JUNIOR, E.B.L. *et al.* **Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa.** Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51/2021. Disponível em: <file:///C:/Users/942162~1/AppData/Local/Temp/2356-8504-1-PB.pdf>.

SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. **Federalismo e Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. ISBN: 978-85-256-0081-3.

