

**EFEITOS NÃO DESEJADOS DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA  
EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

***EFFECTOS NO DESEADOS DEL MODELO BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN DE LA  
EDUCACIÓN***

***UNWANTED EFFECTS OF THE BRAZILIAN EDUCATION FINANCING MODEL***



Cinara Gomes de Araújo LOBO<sup>1</sup>  
e-mail: cinaralobo@uol.com.br



Leomir ARAUJO<sup>2</sup>  
e-mail: leomir.enm@gmail.com

**Como referenciar este artigo:**

LOBO, C. G. A.; ARAUJO, L. Efeitos não desejados do modelo de financiamento da educação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 19, n. 00, e024038, 2024. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v19i00.18664>



| **Submetido em:** 10/11/2023  
| **Revisões requeridas em:** 12/01/2024  
| **Aprovado em:** 08/02/2024  
| **Publicado em:** 20/03/2024

**Editor:** Prof. Dr. José Luís Bizelli

**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília – DF – Brasil. Pertence à carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Políticas Educacionais, lotada na Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Apoio à Gestão (COMAG). Doutorado em Sociologia (UnB).

<sup>2</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília – DF – Brasil. Pertence à carreira de Técnico em Financiamento e Execução de Políticas Educacionais. Mestrado em Administração Pública e doutorando em Administração Pública (IDP).

**RESUMO:** O artigo descreve o modelo de descentralização de recursos da educação e a história da institucionalização dos programas educacionais universais, a fim de analisar a autonomia dos entes subnacionais para elaborar políticas e planejar investimentos. Para tanto, foram realizadas entrevistas em profundidade com servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio de metodologia de história oral, complementadas com pesquisa em documentos históricos e legislação publicada (1968 a 2020). Conclui que, por meio de programas e fundos, a União define regras e prazos sobre como os recursos devem ser empregados, reduzindo a autonomia dos entes subnacionais. O texto analisa o resultado como consequência não intencional das reformas administrativas realizadas, que não romperam com o modelo centralizado de gestão. A máquina estatal continua voltada para atividades formais de controle, em vez de direcionar sua capacidade para negociar arranjos institucionais e parcerias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização. Políticas educacionais. Capacidade estatal. Financiamento da educação.

**RESUMEN:** El artículo describe el modelo de descentralización de los recursos educativos y la historia de la institucionalización de los programas educativos universales, con el fin de analizar la autonomía de las entidades subnacionales para desarrollar políticas y planificar inversiones. Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo - FNDE, utilizando la metodología de la historia oral, complementadas con investigaciones en documentos históricos y legislación publicada (1968 a 2020). Concluye que, a través de programas y fondos, la Unión define reglas y plazos sobre cómo deben usarse los recursos, reduciendo la autonomía de las entidades subnacionales. El texto analiza el resultado como una consecuencia no deseada de las reformas administrativas llevadas a cabo, que no rompieron con el modelo de gestión centralizada. La maquinaria estatal sigue centrada en actividades de control formal, en lugar de dirigir su capacidad para negociar acuerdos y asociaciones institucionales.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización. Políticas educativas. Capacidad del Estado. Financiación de la educación.

**ABSTRACT:** The article describes the model of decentralization of education resources and the history of the institutionalization of universal educational programs, in order to analyze the autonomy of subnational entities to develop policies and plan investments. To this end, in-depth interviews were carried out with employees of the National Education Development Fund - FNDE, using oral history methodology, complemented with research into historical documents and published legislation (1968 to 2020). It concludes that, through programs and funds, the Union defines rules and deadlines on how resources should be used, reducing the autonomy of subnational entities. The text analyzes the result as an unintended consequence of the administrative reforms carried out, which did not break with the centralized management model. The state machinery remains focused on formal control activities, rather than directing its capacity to negotiate institutional arrangements and partnerships.

**KEYWORDS:** Decentralization. Educational policies. State capacity. Education financing.

## Introdução

Qualquer gestor público na área da educação básica, não importa o nível de governo que represente, vai se deparar com a pouca flexibilidade orçamentária e legal para desenhar e empreender políticas específicas, customizadas, voltadas a responder às diferenças socioeconômicas e culturais dos alunos matriculados nas escolas públicas brasileiras. A maior parte dos recursos financeiros da educação tem uma destinação pré-estabelecida, regras e rotinas que definem como devem ser utilizados, além de prazos geralmente curtos para serem empregados. Embora o Brasil seja um país continental, onde convivem várias culturas, povos que falam diferentes línguas (o IBGE contabiliza 305 diferentes tipos de etnias indígenas e 274 línguas<sup>3</sup>), em que os gêneros de vida e os problemas modificam-se radicalmente de uma região para outra; os gestores locais têm pouca autonomia para definir como irão empregar o orçamento destinado à educação.

A padronização na destinação dos recursos descentralizados pelo governo federal resulta em perda de autonomia para o gestor local, inviabiliza o desenho de políticas, os investimentos em infraestrutura (reformas de salas de aulas, construção de laboratórios, de prédios escolares etc.) e o planejamento de ações de longo prazo. Tais resultados são consequências não desejadas das inúmeras reformas pelas quais passaram os programas e da estrutura burocrática do Estado montada para gerir recursos educacionais.

O argumento que iremos desenvolver neste texto é o de que a estrutura atual de financiamento da educação mantém o modelo *top down* de políticas públicas, combinando descentralização de recursos com centralização sobre como aplicá-los (Arretche, 2005). Paralelamente, também se propõe a discutir o papel de coordenação que cabe ao governo federal junto aos entes subnacionais (Abrucio, 2002; 2005; Arretche, 2006), numa relação horizontal e não verticalizada, como acontece atualmente.

Para realizar esses objetivos, o texto descreve, inicialmente, a estrutura de financiamento da educação brasileira, com base em dados sobre orçamento, retirados do Siope - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. A partir de análise documental, pesquisa de legislação publicada desde 1968 e entrevistas em profundidade com funcionários do FNDE<sup>4</sup>, o artigo relata como surgiram os instrumentos de controle, as

<sup>3</sup>Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20506-indigenas.html>. Acesso em: 03 jan. 2023.

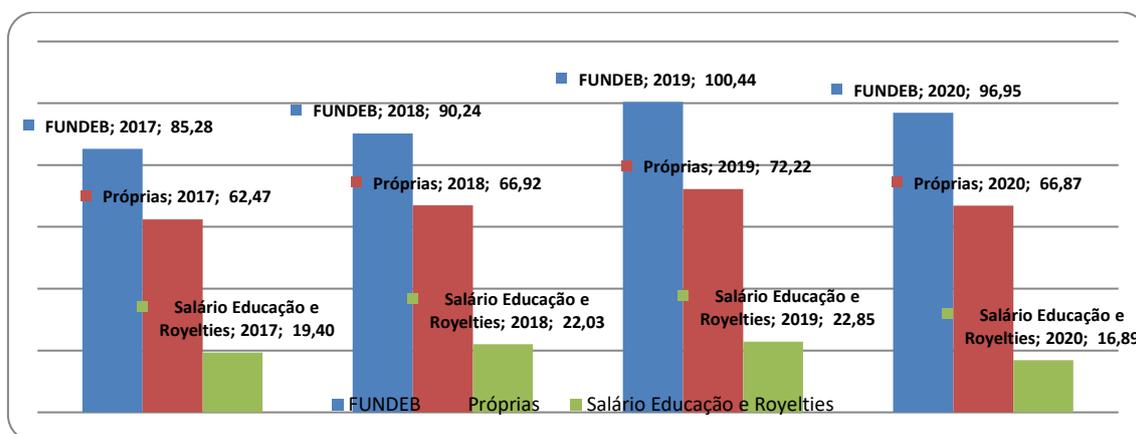
<sup>4</sup> As entrevistas foram realizadas por meio da metodologia de história oral, como parte do Projeto Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa do FNDE. A metodologia para a coleta de depoimentos de história oral adotada pelo projeto foi a mesma desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Cultura, Imagem, Oralidade RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 19, n. 00, e024038, 2024. e-ISSN: 1982-5587  
DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v19i00.18664>

mudanças que ocorreram na reforma administrativa realizada na gestão do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e o processo de institucionalização dos programas educacionais. Ao final, apresenta sugestões para corrigir as distorções burocráticas atuais, dando maior autonomia aos governos subnacionais e flexibilidade à gestão pública para interpretar e responder tempestivamente e de maneira customizada aos problemas da educação brasileira.

### A estrutura de financiamento da educação básica pública

Atualmente, o financiamento da educação básica pública possui quatro origens: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Salário-Educação, os royalties do petróleo e os recursos financeiros dos próprios entes subnacionais. Em 2020, na rede municipal de ensino, apenas o Fundeb significou investimento de R\$ 96,95 bilhões (53,65%), enquanto os recursos dos próprios entes federados representaram R\$ 66,87 bilhões (37%) e o Salário-Educação e royalties do petróleo juntos somaram R\$ 16,89 bilhões (9,35%) (Gráfico 1).

**Gráfico 1** - Despesas na educação básica pública, na rede municipal, conforme a origem dos recursos – 2017 a 2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Siope, 2017-2020.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 212-A, que Estados e municípios devem destinar 25% de parte dos impostos que arrecadam para educação (IPTU,

e Memória, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília. Para a realização das entrevistas foram então selecionadas pessoas-chave que atendessem os seguintes critérios: a) trabalharam no FNDE e aposentaram entre 2013 e 2018, sendo referência para o conhecimento de seus principais programas e ações; b) trabalharam no FNDE até 2013 e atuaram em processos relevantes relacionados à sua criação e consolidação e c) trabalharam no FNDE até 2023 e foram referência para o conhecimento de seus principais programas e ações. As entrevistas foram feitas entre 11 e 29 de março, de 2019, no auditório do FNDE.

ITBI, ISS, IRRF e ITR), enquanto 20% de uma cesta de outros impostos ficam comprometidos com o Fundeb (FPM, FPE, ICMS, IPIexp, ITCD, ITR-m, IPVA). Conforme a Lei nº 14.113/2020, no mínimo, 70% do Fundo devem ser usados para pagar salários de profissionais da educação básica pública e o restante em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Sobram, portanto, 30% ou menos para despesas mais genéricas, relacionadas a “despesas que visam alcançar os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (Brasil; Mec, 2021, p. 44; Brasil, 2020).

Não estão classificadas como MDE atividades de pesquisa que não tenham objetivo de aprimorar a qualidade do ensino ou sua expansão, transferência de recursos para instituições que realizam ações de caráter assistencial, desportivo ou cultural, custos com formação de profissionais integrantes da administração, programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica e demais formas de assistência social, entre outras despesas (idem, p. 59). Portanto, mesmo o Fundeb, uma das principais fontes de financiamento da educação pública básica, possui regras que limitam e direcionam sua aplicação.

Em relação ao Salário-Educação, o gestor dispõe de maior discricionariedade para empregar a quota parte que lhe cabe, mas a liberdade se reduz quando se trata de usar a parcela da União. O Salário-Educação é uma contribuição social devida pelas empresas, no valor de 2,5% sobre o total da remuneração pagas ou creditadas, a qualquer título aos seus empregados. Do total arrecadado, 10% ficam com a União e os outros 90% são assim distribuídos: um terço compõe a quota federal e os outros dois terços vão para os Estados e Municípios, transferidos diretamente em suas contas-correntes. A parte da União é direcionada para o financiamento dos programas federais como Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Transporte Escolar (PNATE), Alimentação Escolar (PNAE), Caminho da Escola entre outros.

Todos esses programas possuem regras específicas que delimitam como e o prazo em que o dinheiro deve ser utilizado. Anualmente, o FNDE publica resoluções fazendo pequenos ajustes no processo de execução, mas as linhas gerais permanecem. Assim, por exemplo, o PDDE pode ser usado para adquirir quase tudo que a escola precisa, mas não pode ser empregado na construção de salas de aula ou em reformas significativas (Brasil; Mec; Fnde, 2022, p. 12). O PNATE deve ser usado na manutenção de transporte escolar, mas não para adquirir um novo ônibus, mesmo se houver recursos acumulados (Brasil; Mec; Fnde, 2019b, p. 4). Com o dinheiro do PNAE é permitido comprar alimentos, mas não equipamentos para cozinha (Resolução FNDE nº 6/2020, art. 51). Ressalta-se que sobras de um programa não podem ser somadas a de outros para adquirir produtos ou contratar serviços.

Outra parte do orçamento da educação que possibilita os entes subnacionais definirem como aplicarão os recursos é a que deriva de seus próprios orçamentos: os 5% que sobram da cesta de impostos do Fundeb e os 25% dos demais impostos que devem ser empregados em educação. Embora represente a segunda parcela mais importante do orçamento da educação (Gráfico 1), os valores não são tão representativos, no caso dos municípios socioeconomicamente mais vulneráveis, com menor arrecadação, onde geralmente reside a população pobre e carente. Por fim, há ainda os royalties do petróleo, sobre os quais o governo federal tem pouca gerência, pois os recursos não são significativos nem alcançam todos os estados brasileiros.

Portanto, considerando a legislação que rege os fundos que financiam a educação básica pública brasileira, a União tem algum tipo de influência na execução de mais da metade dos recursos, somando Fundeb e programas universais. O controle da União sobre a execução se faz tanto pela normatização, definindo as regras como o dinheiro deve ser usado, como pelo instrumento de monitoramento e/ou prestação de contas.

Todos os entes subnacionais devem informar ao governo federal como usaram os recursos recebidos por meio dos programas de descentralização, lançando os dados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc), ou no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) ou no Siope – apesar de suas particularidades funcionam como sistemas de monitoramento (como é o caso do Siope) e/ou prestação de contas. A análise dos dados é realizada por técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que irão validar ou não as informações lançadas. Caso a prestação de contas não seja aprovada ou não tenha sido enviada, o ente federado fica inadimplente e desqualificado para receber novas transferências federais<sup>5</sup>.

Vilão burocrático dos entes subnacionais, a prestação de contas consome grande esforço administrativo para realizá-la, assim como exige robusta estrutura burocrática do governo federal para validar os relatórios que chegam de todo país. Para se ter uma ideia do que isso significa em termos de esforço administrativo, conforme o relatório de gestão do FNDE, em 2019, havia 282.830 prestações de contas a serem analisadas, totalizando, R\$ 71,7 bilhões de recursos transferidos e aplicados, que não tinham sido avaliados pela burocracia da Autarquia (Brasil; Fnde, 2020a, p. 49). O FNDE, naquele ano, conseguiu verificar apenas 7.022 prestações

---

<sup>5</sup> No caso do Fundeb, o controle da execução dos recursos cabe não ao FNDE, mas aos Tribunais de Contas e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, mesmo sendo a Autarquia responsável pela manutenção e por melhorias no SIOPE.

de contas. Se continuasse no mesmo ritmo, levaria 40 anos para vencer o passivo. No entanto, por ano, a entidade estimava que 35 mil novos processos chegassem para análise (Brasil, 2019a, p. 37), dos quais, apenas 10% eram concluídos (*idem*). Além do volume de processos pendentes de análise, havia ainda passivo de 5.781 processos a serem montados para apurar juridicamente as irregularidades encontradas (Brasil; Fnde, 2020a, p. 49).

A tarefa de realizar prestação de contas é onerosa para o governo federal, mas tem custo administrativo ainda maior para prefeituras e administrações estaduais que precisam gastar dinheiro e recursos humanos escassos para levantar dados e lançá-los em sistemas. A exigência da prestação de contas estende a interferência do governo federal para além da execução dos recursos da educação e alcança até mesmo a forma como estados e municípios se estruturam burocraticamente para geri-los. Em vez de concentrar esforços na construção de parcerias, no desenho de políticas, na elaboração de soluções para melhorar aprendizagem e rendimento escolar; eles são obrigados a investir desproporcionalmente em controle.

Ressalta-se que a prestação de contas não significa maior ou menor transparência, pois os dados informados nos sistemas dificilmente são inteligíveis para o cidadão comum, para conselheiros e até mesmo para os administradores locais. Tampouco traz ganhos também no que se refere a monitorar o alcance de resultados concretos, como redução da evasão e aumento do rendimento escolar. O objetivo dos sistemas é simplesmente verificar se os programas não fugiram às finalidades para as quais foram direcionados ou se atenderam aos requisitos formais de execução.

As exigências de controle não olham os resultados, mas na maioria das vezes questões meramente formais. Uma escola, por exemplo, pode ficar impedida de receber transferência da União via PDDE porque usou indevidamente verbas destinadas a despesa de capital em custeio. Ou pode acontecer do gestor local ter que devolver, do próprio patrimônio, recursos, porque usou o dinheiro do PNAE para comprar um fogão que faltava. A inadimplência com prestação de contas pune não apenas o gestor, mas toda a comunidade, que deixa de receber recursos públicos. Às vezes, escolas e municípios pobres que precisam muito das verbas federais são os afetados.

Deste modo, observando a estrutura de financiamento da educação brasileira, verifica-se que a rigidez regulamentar dos programas retira autonomia dos gestores locais, inviabiliza coordená-los em políticas públicas e alinhá-los em favor de diretrizes comuns de médio e longo prazo. O instrumento de prestação de contas, por sua vez, vem controlar e punir falhas formais na etapa de execução, consumindo recursos humanos e financeiros tanto do governo federal

quanto dos entes subnacionais. A esses problemas se acrescenta mais um: as limitações que o modelo de descentralização de recursos traz para o planejamento de investimentos.

Todos os referidos programas – PNAE, PNATE, PDDE e até o Fundeb – possuem prazos muito curtos para serem executados, de apenas um ano. Se o gestor escolar ou o secretário de educação não conseguir realizá-los dentro do prazo, o ente federado pode ser penalizado, recebendo menos recursos no ano seguinte em alguns casos ou até mesmo respondendo a processos administrativos por não aplicação dos recursos diante de demandas existentes nas redes de ensino. Tal exigência dificulta acumular recursos para obras mais significativas de infraestrutura, como reformas, construção de salas de aula, montagem de laboratórios, etc. Essas ações, geralmente, exigem a realização de projetos e longos processos licitatórios, que delongam maior tempo para serem executados, além de consumirem investimentos mais significativos.

Apesar da rigidez da legislação que orienta a execução dos programas, o Ministério da Educação, ao tratar das estratégias para atingir as metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE), faz constantes referências a eles como se fossem flexíveis, como se fosse possível orientá-los para o alcance de metas que exigem esforços contínuos de longo prazo da máquina administrativa estatal (Brasil; Mec; Sase, 2014). Os programas são padronizados e, ainda, não existe uma relação complementar entre as necessidades da comunidade escolar e as transferências do governo federal. As verbas são transferidas automaticamente, não importa a carência do ente federado. Assim, por exemplo, um município pode receber recursos do PDDE para implantar o ensino em período integral, mas não dispor de sala de aula para estender a jornada escolar. Nesse caso, a necessidade mais urgente seria reformar as salas de aulas existentes ou construir outras novas, ações que não poderiam ser realizadas com o dinheiro do PDDE.

A matemática para conseguir aplicar o orçamento disponível em favor de políticas que resultem na ampliação do acesso à educação básica pública, redução da evasão escolar ou melhoria no rendimento do aluno ou qualquer outro resultado estruturante; é uma engenharia que dependerá da habilidade dos gestores locais em driblar as regras que engessam os programas e as fontes de financiamento e chegar às metas desejadas. Em outras palavras, dependerá da capacidade estatal (Kajaer; Hansen, 2002; Carbonetti, 2012) do estado ou município para conseguir direcionar os recursos em favor de ações de médio e longo prazo, não deixando de atender aos gastos com manutenção e despesas de pessoal. Mas tal habilidade gerencial demandará burocracia meritocrática e experiente, que dificilmente se encontra nos

entes subnacionais mais pobres e mais dependentes das transferências do governo federal (Marengo, 2017). A maior parte do quadro técnico dos pequenos municípios é formada por contratos temporários. Os funcionários públicos são trocados a cada nova eleição, impedindo a formação de mão de obra especializada em financiamento e gestão de políticas educacionais.

Por fim, queremos ressaltar, mais uma consequência negativa da rigidez legal da estrutura de financiamento da educação, no Brasil: ela inviabiliza a intersetorialidade (Ximenes, 2014; Ximenes; Agatte, 2011), ou seja, impede que ações de diversas áreas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente etc.) venham somar para ampliar o alcance e os resultados sociais da política. Assim como também dificulta a construção de arranjos institucionais e de parcerias pelos entes subnacionais para resolverem problemas comuns ou potencializar os ganhos das políticas (Gomide; Pires, 2014). Numa situação em que a gestão pública necessite promover a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de risco social e que não estejam frequentando a escola, por exemplo, o gestor vai encontrar certa dificuldade em obter recursos que possam ser usados nessas finalidades. A verba do Fundeb, apesar de significativa, não deve ser empregada em atividades que não sejam caracterizadas como ação de MDE. O PDDE é um valor pequeno que o prefeito ou o secretário de educação não podem interferir na aplicação: a comunidade escolar é soberana para dizer como será empregado. O PNATE e o PNAE atendem, respectivamente, despesas com manutenção do transporte escolar e alimentação. Assim, pode ser que exista algum dinheiro na área de assistência social e saúde disponível para esse tipo de gasto, mas não no contexto da educação.

Portanto, o modelo de descentralização dos recursos da educação se caracteriza pela baixa autonomia dada aos gestores locais na definição da aplicação dos recursos em razão da normatização e do rígido controle verticalizado dos programas, que observam principalmente se aspectos formais foram cumpridos em detrimento do alcance de resultados efetivos para a sociedade. Essas características na estrutura do financiamento da educação básica pública brasileira são resultado das inúmeras reformas burocráticas realizadas, que fizeram ajustes aqui e ali, sem construir uma nova estrutura de financiamento, coerente com os objetivos de um estado democrático, onde todos os entes federados possuem igual autonomia e devem atuar de forma colaborativa. Para demonstrar como o Brasil chegou ao resultado atual, vamos resgatar um pouco da história do financiamento da educação no país.

## **Os fundos da educação e o PNE**

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/1961) dividiu o orçamento federal da educação em três fundos, cada um relativo a uma etapa do ensino: primário, médio e superior (Brasil, 1961). Para cada fundo, era elaborado um plano de educação, sob a responsabilidade do Conselho Federal de Educação, sendo que os três planos somados constituíam o PNE. Por sua vez, cada estado da federação, em articulação com os municípios, deveria elaborar seu plano estadual que definiria como colocar em prática, em âmbito local, as linhas do planejamento estabelecidas em nível nacional. Com essa organização, o governo federal tentava planejar a política educacional e articular os esforços dos três níveis de governo, pois o PNE fixava as metas e definia um conjunto de normas e princípios que deveriam seguir os planos estaduais de educação, além de direcionar recursos para financiar as ações necessárias.

O orçamento federal, composto pelos três fundos, era suplementar aos orçamentos dos estados e municípios e só poderia ser acessado após os entes subnacionais empregarem 20% de seus próprios orçamentos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme definido pelo texto constitucional. As transferências que o governo federal realizava eram direcionadas para atingir as metas do PNE, não eram recursos padronizados em programas, mas que visavam complementar os gastos estaduais e municipais, conforme diretrizes definidas em âmbito nacional, mas atendendo as necessidades e prioridades identificadas pelos gestores locais. Dessa forma, a Lei de Diretrizes e Bases incentivava a articulação e o planejamento das três esferas de governo para a realização de metas comuns (Teixeira, 1964).

Esse modelo do financiamento da educação no país sofre o primeiro abalo logo após o golpe militar, em 1967. A nova Constituição Federal do Brasil altera o sistema de tributação, eliminando a destinação de percentual específico da arrecadação para educação, por isso, os fundos são esvaziados e, conseqüentemente, o PNE acaba enfraquecido, perdendo a validade antes do final de sua vigência, que ocorreria em 1970. Com a reforma administrativa de Estado promovida pelo governo de Costa e Silva, ao FNDE é atribuída personalidade jurídica de autarquia e ele recebe o saldo dos recursos dos fundos educacionais. A mesma equipe que participava da Secretaria Executiva do PNE no Ministério da Educação e Cultura (MEC), onde antes eram geridos os fundos educacionais, passa a compor o quadro funcional do FNDE. A professora Ecilda Ramos de Souza, que dirigia essa secretaria, é nomeada presidente e, ao tomar posse, leva consigo não apenas sua equipe, mas todas as atribuições da antiga Secretaria Executiva do MEC, incluindo a gestão dos saldos dos fundos, ainda existentes.

A partir da criação do FNDE, a lógica de financiamento do governo federal para o ensino básico, que correspondia na época ao primário e secundário, modifica-se, tornando-se mais casuística. Segundo Arlindo Lopes Corrêa, que foi coordenador do Setor de Educação e Mão de Obra do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, área que propôs a criação do FNDE, o objetivo inicial era constituir um fundo que financiasse boas práticas na área de educação, vindas tanto do setor público quanto privado. Ele explica que, naquele momento, o IPEA era formado por economistas e engenheiros que possuíam uma visão prática da educação, enquanto a área tinha sido pensada sempre do ponto de vista pedagógico e acadêmico<sup>6</sup>. Como representante do IPEA, Corrêa diz que buscou dar a Autarquia um viés prático. Para tanto, baseou-se na experiência de ter realizado alguns projetos para o BNDE<sup>7</sup>, e propôs uma instituição com características semelhantes na área de educação:

Qual era a idéia? (...) O Brasil é rico pela diversidade, não só pela biodiversidade, mas rico pela diversidade de idéias, empreendimentos, empreendedores (...). O FNDE era, na minha concepção, o lugar onde quem tivesse uma boa idéia, um bom programa de educação, poderia obter recursos para realizar o seu projeto. Se o projeto fosse bom, poderia ser multiplicado em todo o território nacional por quem quisesse fazer. O FNDE seria o germinador das grandes idéias e, depois, o seu financiador (Corrêa, 2020).

O FNDE foi criado por meio da Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968, com o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento Econômico da Educação e Pesquisa (INDEP) e, antes mesmo de entrar em funcionamento, foi transformado em FNDE pelo Decreto-Lei nº 872/1969. Sua função era captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos (Brasil, 1968a; 1969a).

A principal fonte de recurso do FNDE provinha do Salário-Educação, mas compunham seu orçamento verbas com doze diferentes origens, conforme discriminava o Decreto nº 872/1969: incentivos fiscais; 20% do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei 5.525/1968); 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal (Decreto nº 594/1969); transferências de estados, municípios e Distrito Federal como contrapartida pela assistência financeira; 1,5% do valor do

<sup>6</sup> Durmeval Trigueiro Mendes (Mendes, apud Favero, 2010, p. 38) também faz referência às concepções diferentes sobre o papel da educação entre os educadores participantes do Conselho Federal de Educação (do qual ele foi membro no período de 1964-1969) e os técnicos do IPEA: “É curioso observar que o IPEA, tendo sido criado para elaborar estudos, pesquisas e análises requeridas pelo programa econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e, quando se impusesse, dos demais Ministérios, tivesse ascendido dessa posição restrita e subsidiária para o protagonismo do planejamento educacional brasileiro. Ele não é órgão específico de planejamento, e faz planos; não está ligado especificamente à educação e elabora planos educacionais” (Mendes, apud, Monteiro, 1979, p. 29).

<sup>7</sup> Naquele momento histórico, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES chamava-se Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE.

óleo, xisto ou gás extraídos pela Petrobras a partir de plataforma continental (Decreto nº 523/1969 e Lei nº 2.004/53); restituições de programas e projetos; receitas patrimoniais, doações, juros bancários de suas contas e outras fontes (Brasil, 1969a; 1968b; 1969b; 1969c; 1953). Para gerir expressivo capital, ao Fundo foi dada autorização para realizar qualquer operação financeira necessária, inclusive, aplicar em operações externas de crédito (Falcão Filho, 2019).

A estratégia sobre como aplicar os recursos deveria ser dada pelo MEC e os gastos aprovados pelo Conselho Deliberativo do FNDE, formado por representantes do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento, do MEC, do magistério, dos estudantes e do empresariado nacional e tendo o ministro do MEC como presidente (Brasil, 1975a). Corrêa (2020), indicado como representante do Planejamento no Conselho, disse que nunca chegou a ser convidado para uma reunião nos três anos que durou o seu mandato (período estabelecido pelo Decreto-Lei nº 1.053/1969). Em relação às políticas, o MEC não chegava a defini-las em razão da fragilidade de sua estrutura burocrática, concentrava-se principalmente na análise dos projetos, enquanto as transferências ficavam a cargo do FNDE. Podiam apresentar projetos ao FNDE, unidades da federação e entidades particulares. Os recursos do FNDE eram descentralizados para os estados e municípios por meio de convênios e sujeitos a prestação de contas quando finalizados – aqui nascia o instrumento de prestação de contas.

Com um volume significativo de recursos, distribuídos nas áreas de educação, cultura e esporte, e sem políticas que definissem prioridades e estratégias; o orçamento fragmentava-se em inúmeras ações cuja prioridade seguia a discricionariedade do gestor. Além disso, parte significativa do Salário-Educação era voltada para o financiamento de complexo sistema de concessão de bolsas.

Até 1996, a legislação do Salário-Educação possibilitou que as empresas em vez de recolher os recursos para União, deduzissem as despesas com ensino fundamental de seus empregados e dependentes de quatro formas diferentes: custeando o seu próprio sistema educacional de ensino, patrocinando bolsas de estudos, indenizando os funcionários por suas despesas com educação e dos seus dependentes e esquema misto<sup>8</sup>. Todo o sistema de bolsas custeadas com recursos do Salário-Educação, quer fossem pagas diretamente pelas empresas ou pelo FNDE, chamava-se de Sistema de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

<sup>8</sup> O Decreto 76.923/1975 estende a possibilidade que as empresas pudessem patrocinar bolsas ou oferecer vagas em seus estabelecimentos de ensino para “quaisquer adultos ou crianças” e não apenas para seus funcionários e dependentes (Brasil, 1975b).

Fundamental (SME). Do valor do Salário-Educação pago pelas empresas, um terço permanecia com a União e era gerido pelo FNDE, e o restante ia para os estados. O montante que ficava com FNDE era aplicado em programas de iniciativa do MEC na área de pesquisa, planejamento, material escolar e concessão de bolsas de estudos (Brasil, 1975c; 1982). Nos estados, o Salário-Educação recebia a mesma destinação, mas conforme critérios por eles estabelecidos (Dutra Filho, 2019; Velloso, 1987).

Para controlar a aplicação dos recursos públicos pulverizados em centenas de projetos dos estados, municípios e entidades privadas, além do dinheiro usado para financiar o complexo sistema de bolsas de estudos, o governo precisou montar uma máquina burocrática de controle. Em cada estado brasileiro foram instaladas inspetorias regionais, seccionais, coordenação e representações estaduais dos órgãos do MEC, depois agrupadas nas delegacias regionais do MEC (Demecs).

Chefiadas por um delegado, as Demecs tinham o papel de acompanhar a aplicação que os estados faziam dos recursos do Salário-Educação, assim como os investimentos diretos realizados pelas empresas na manutenção de escolas e ressarcimento de bolsas de estudo, como participantes do SME. As Demecs prestavam assistência técnica aos gestores locais na elaboração dos projetos educacionais e analisavam os resultados dos investimentos, emitindo pareceres quanto à prestação de contas apresentadas (Dutra Filho, 2019; Franco, 2008).

O modelo de descentralização de recursos para projetos públicos e privados, operacionalizado pelo FNDE, com o apoio das Demecs, só será modificado a partir da reforma administrativa implementada por Fernando Henrique Cardoso. Embora sua reforma venha extinguir com o casuísmo de financiamento de projetos e dar maior estrutura à política de financiamento da educação, ao fortalecer os programas educacionais, ele não consegue extinguir com o instrumento da prestação de contas, tampouco contribui para estruturar políticas públicas.

### **A fusão FAE e FNDE**

Em 1997, o governo federal extingue a Fundação de Assistência ao Educando, assim como suas representações nos estados (chamadas Refaes – Representação Estadual da FAE), e todos os programas que eram geridos por essa instituição são incorporados ao FNDE (Lei 9.649/98). No mesmo período em que a FAE é extinta, também são extintas as Demecs (Brasil, 1998a) e suas atribuições também transferidas para o FNDE (Franco, 2008). Dutra Filho (2019), que ocupava a vice-presidência do FNDE na ocasião, disse que, inicialmente, até se cogitou

criar nova instituição, mas declinaram da ideia e optaram pela fusão, transferindo para o FNDE os recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros da FAE. Dutra diz que houve grandes desafios de ordem operacional, pois as Demecs possuíam parceria forte com o FNDE e lhe prestavam valioso apoio técnico:

Porque as Delegacias do MEC, na verdade, eram da estrutura do MEC, mas ninguém usava os trabalhos das Delegacias tal como o FNDE, tanto que o FNDE bancava as delegacias do MEC. Nós é que bancávamos financeiramente. As Delegacias do MEC para nós eram nossos pulmões, nossos braços, nossas pernas lá no estado (Dutra Filho, 2019, p. 40).

Quando as Demecs e Refaes são extintas, as funções de fiscalizar e analisar as prestações de contas<sup>9</sup> passam para o FNDE. O sistema de controle dos militares não deixa de existir; é incorporado ao FNDE, mas sem as condições de funcionamento anteriores. A Medida Provisória 1.784, de 14 de dezembro de 1998, torna os convênios extintos e estabelece novo mecanismo de transferências automáticas de recursos para estados e municípios, por meio de abertura de conta bancária específica (Brasil, 1998b). Embora a medida fosse válida, inicialmente, apenas para o PNAE e PDDE, o modelo veio a substituir os convênios e serviu para ampliar o alcance dos programas educacionais e simplificar os processos. Significou a automatização das rotinas de transferências, que passaram a não mais depender de projetos, fixação de metas e análise de documentação para ter direito a repasses do governo federal, como explica Adalberto da Paz, economista aposentado do FNDE:

Boa parte dos municípios não tinha condições de firmar convênios com o governo federal por alguma dívida de previdência (...). Então, a maioria dos municípios tinha problemas pra isso, sem contar o afogadilho de ter que prestar contas (...) Imagina o que seria ter que tratar convênios com as escolas. Se o repasse automático, já não é simples, imagina se tivesse que realizar convênios... (Paz, 2020).

Crítérios gerais vieram regular a execução e transferências para os programas, normatizados por meio de resoluções do FNDE. A periodicidade anual do Censo Escolar possibilitou ao FNDE utilizar a variável quantidade de alunos para calcular os valores a serem repassados a estados e municípios:

Nós desenvolvemos uma sistemática de financiamento de projetos que estabelecia critérios que até então não existiam, para que, ao recepcionar um projeto, fossem levadas em consideração algumas condicionantes para que

<sup>9</sup>O repasse de tarefas não foi acompanhado do redirecionamento de pessoal, pois 70% do quadro de pessoal das Demecs eram formados por servidores cedidos das administrações municipal e estadual, por isso menos de 1% passou a integrar o corpo de funcionários do FNDE (Franco, 2008, p. 52).

aquele projeto fosse aprovado ou não e em que termos. (...) Transporte escolar (...) não podia receber se já tivesse recebido ônibus nos últimos cinco anos, que era a vida útil que imaginávamos que um ônibus deveria ter (Dutra Filho, 2019, p. 69).

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas principalmente, do governo de Luís Inácio Lula da Silva, leis específicas foram editadas institucionalizando os programas e fazendo com que deixassem de estar sujeitos a fontes instáveis de recursos, passíveis de contingenciamento pelo governo federal (Tabela 1). Dessa forma, os programas estruturaram os gastos em educação, corrigiram os casuísmos dos projetos do governo militar, possibilitaram institucionalizar critérios transparentes e democráticos para o repasse dos recursos e tornar regular as transferências.

**Tabela 1** – Legislação que rege os programas educacionais.

<b>Programa</b>	<b>Sigla</b>	<b>Início</b>	<b>Institucionalização</b>
Programa Nacional do Livro Didático	PNLD	Decreto-Lei nº 93 de 21/12/1937 cria o Instituto Nacional do Livro	Decreto nº 7.084/2010 modificado pelo Decreto nº 9.099/2017.
Programa Nacional de Alimentação Escolar	PNAE	Decreto nº 37.106 de 31/03/1955 cria a Campanha da Merenda Escolar.	Lei nº 11.947/2009
Programa Dinheiro Direto na Escola e ações agregadas	PDDE	Resolução nº 12 de 10/05/1995 cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Lei nº 11.947/2009
Programa Nacional do Transporte Escolar	PNATE	Portaria Ministerial nº 955 de 21/06/1994	Lei nº 10.880/2004
Programa de Ações Articuladas	PAR	Decreto nº 6.094 de 24/04/2007, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	Lei nº 12.695/2012

Fonte: Elaborado pelos autores.

\* A tabela inclui apenas os principais programas, aqueles com maior participação no orçamento do FNDE.

No entanto, os programas continuaram a usar a mesma estrutura de controle do período militar, obrigando estados, municípios e escolas a realizarem prestação de contas dos recursos empregados para manterem-se adimplentes com o FNDE e continuar a receber dinheiro do governo federal. Estudo realizado pela Autarquia constatou que, em 2018, 80% do passivo de prestação de contas provinham das transferências automáticas, concentrado principalmente nos programas PNATE, PDDE e PNAE (Brasil; Mec; Fnde, 2019a, p. 37).

O PDDE por transferir recursos diretamente para as escolas passou a produzir um significativo número de prestação de contas a serem analisadas, porque cada escola

contemplada com o programa gerava uma nova prestação de contas. A partir de 2007, diversas políticas do MEC vieram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do país, sendo chamadas de ações agregadas<sup>10</sup>. Essas, novamente, multiplicaram o volume de prestação de contas, pois cada ação agregada, cada nova transferência realizada pelo governo federal para uma destinação específica gerava nova obrigação de prestar contas, nova demanda por análise e, se comprovado desvio de finalidade, a instauração de tomada de conta especial. Desse modo, a face fiscalizadora do FNDE ampliou-se e parte significativa de sua força administrativa voltou-se para o controle sem conseguir dedicar-se exclusivamente à atividade de gestão dos programas.

Houve várias discussões entre FNDE e Tribunal de Contas da União, durante a implantação do PDDE, quanto à obrigatoriedade de prestar contas e a quem caberia controlar os valores transferidos. A compreensão dos servidores do FNDE era de que a prestação de contas não deveria ser cobrada das escolas, em razão das transferências serem de baixo valor. Todavia, o TCU não aceitou a argumentação e o FNDE teve que instituir o mecanismo de controle (Albuquerque, 2019; Paz, 2019).

Assim, embora o processo de descentralização avançasse com as transferências diretas, maior participação de estados e municípios na execução, periodicidade de repasses, critérios de acesso e normas para operacionalização dos programas; os processos relacionados ao controle continuavam guiando-se por velhos modelos. O Fundo seguia recebendo e analisando prestação de contas, numa demonstração clara da subordinação de estados, municípios e Distrito Federal em relação à União, apesar da Constituição Federal defini-los como entes autônomos, que deveriam atuar de forma colaborativa no financiamento e execução de políticas sociais. Além disso, as reformas, a partir de FHC, fortaleceram os programas em detrimento de políticas públicas, e reduziram a autonomia dos gestores locais para planejar e desenvolver políticas.

---

<sup>10</sup>Enquanto o PDDE tradicional possui caráter mais genérico e flexível, quase tudo pode ser adquirido com seus recursos, desde que voltado à manutenção escolar e a atividades didático-pedagógicas; as ações agregadas atendiam a finalidades específicas, que iam da adequação de prédios escolares para garantir abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade, por exemplo, até incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb.

## Considerações finais

A obrigação de prestar contas se ampara no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos tem a obrigação de prestar contas aos órgãos de controle e à sociedade. Contudo, não existe uma única forma de prestar contas. O governo federal pode pactuar com os entes subnacionais estratégias políticas para alcançar as metas definidas no PNE e condicionar o repasse dos recursos à realização delas. Dessa forma, a prestação de contas deixará de ser um instrumento meramente burocrático e se transformará na avaliação do alcance dos objetivos estabelecidos. O orçamento federal da educação ganhará maior flexibilidade na sua aplicação, pois não estará condicionado à execução dos programas.

Nos últimos anos, registraram-se ganhos na institucionalização dos programas, na simplificação dos processos e no desenvolvimento de conhecimento técnico específico para realizar transferências aos entes federados (Paz, 2019; Dutra, 2019), no entanto, as mudanças não romperam com o desenho *top down* das políticas típicas do governo militar: a formulação da política continuou concentrada no Ministério da Educação, enquanto estados, municípios e Distrito Federal executavam e prestavam contas da aplicação dos recursos públicos à União. O esforço da máquina administrativa federal voltou-se para a fiscalização e controle da aplicação do dinheiro público em vez de concentrar-se na construção de soluções coordenadas com os entes subnacionais. A relação hierárquica entre os entes federados fica clara no modelo de gestão em que o governo federal edita resoluções e portarias que estabelecem as regras para ter acesso aos programas e as penalidades para aqueles que descumprirem.

Deste modo, os programas educacionais do ensino básico sofreram o efeito do que se chama de inércia institucional, quando “*os programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores*” (Arretche, 2000, p. 30). Apesar das mudanças que aconteceram no âmbito da gestão, a partir dos anos 1990, as práticas instituídas não foram completamente transformadas. Regras e normas de controle do período militar continuaram presentes, influenciando a execução dos programas. Mesmo que a participação de conselhos e organizações civis na gestão tenha sido ampliada, a esses atores não foi conferido status político para definir as regras e as prioridades da política.

A democratização das políticas educacionais passa, necessariamente, por dar maior autonomia aos entes subnacionais e ampliar o espaço de participação da sociedade organizada, a fim de que possam contribuir na definição das prioridades, na construção de arranjos

governamentais, no desenho das políticas. A ênfase da gestão na fiscalização e controle é uma orientação típica do governo militar, em que as políticas são centralizadas e os governadores e prefeitos são biônicos. Não se justifica, após a Constituição de 1988, que atribuiu autonomia aos entes subnacionais e estabeleceu papel complementar dos três níveis de governo na gestão das políticas sociais.

Além disso, o FNDE é uma instituição de execução, não lhe cabe fiscalizar e controlar aplicação de recursos públicos, sequer possui poder de polícia para essa função. O Fundo tem a função de executar, por isso deveria ocupar-se com a gestão de políticas públicas, com a coordenação de esforços entre os entes federados, com a construção de arranjos institucionais que melhorassem o alcance dos programas e seus resultados. Comporia, ainda, o seu leque de atribuições, monitorar e avaliar as políticas educacionais, pois são etapas importantes que permitem corrigir falhas do processo de execução e aumentar a eficácia e a eficiência dos programas (Vaitsman, 2009).

Num país com as dimensões e a diversidade cultural do Brasil, a descentralização é necessária e o controle centralizado impossível. Se o governo federal quiser realmente controlar, vai precisar montar uma estrutura burocrática gigantesca, maior que a necessária para coordenar de maneira democrática a gestão das políticas educacionais. A descentralização de políticas públicas passa a exigir o aperfeiçoamento da capacidade estatal em todos os níveis de governo para construir políticas em conjunto, negociar estratégias, executá-las e avaliar resultados (Abrucio; Franzese, 2007). Trata-se de outra forma de conhecimento, que superando o formalismo burocrático, entre no campo da agência política.

Além da melhoria na capacidade estatal dos três níveis de governo, também é fundamental a definição de regras que especifiquem as responsabilidades de cada um e como irão trabalhar de forma complementar, ou seja, é necessária a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (Saviani, 2008; Araújo, 2018; Duarte, 2014). Hoje, a atuação dos três níveis governamentais, na área de educação, é compartimentada, cada um concentra suas ações na etapa que a Constituição estabelece como prioritária: a administração federal cuida do ensino superior, a estadual do médio e o município do ensino fundamental. Os programas, por sua vez, se desdobram como unidades independentes, não estão entrelaçados em estratégias políticas de longo prazo. Tornaram-se rotinas burocráticas de transferências de recursos ou de distribuição de serviços e bens, quando seria necessária a associação de políticas de diversos setores (saúde, economia, assistência social etc.) para superar os problemas sociais históricos do país.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In: ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. (org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2, Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, SEGES, p. 9-55, 2002.*
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (org.). Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, v. 1, p. 13-31. 2007.
- ALBUQUERQUE, G. J. C. **Projeto resgate e fortalecimento de ações de educação corporativa do FNDE** / Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque; (entrevista a Marta Litwinczik). Brasília, DF: FNDE, Unesco, 87 p. 2019.
- ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e Educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez 2018.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 68-85, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937**. Cria o Instituto Nacional do Livro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-93-21-dezembro-1937-350842-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 set. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 2.004, de 31 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em 8 out. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Companhia da Merenda Escolar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institui%20a%20companhia%20da%20Merenda,que%20lhe%20confere%20o%20art.> Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-actualizada-pl.html>. Acessado em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. 1968a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei 5.525 de 5 de novembro de 1968.** Dispõe sobre a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal, e dá outras providências. 1968b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5525.htm). Acessado em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. 1969a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm). Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969.** Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. 1969b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0594.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969.** Acrescenta parágrafo ao Artigo 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, e dá outras providências. 1969c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0523.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0523.htm). Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.053, de 21 outubro de 1969.** Provê sobre o exercício de mandato em órgão colegiado. 1969d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1053.htm). Acesso em 21 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975.** Dispõe sobre o Salário-Educação. 1975c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1422.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%201.422%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201975.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sal%C3%A1rio%20Educa%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1422.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%201.422%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201975.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sal%C3%A1rio%20Educa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em 21 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 76.877, de 22 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre a Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências. 1975a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76877-22-dezembro-1975-425481-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 76.923, de 23 de dezembro de 1975.** Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975 [...]. 1975b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1975/d76923.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1975/d76923.html). Acesso em 20 de dez. de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 87.043, de 22 de março de 1982.** Regulamenta o Decreto-Lei nº 1422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza [...]. 1982. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87043-22-marco-1982-436817-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 5 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº 955, de 21 de junho de 1994.** Cria o Programa Nacional de Transporte Escolar. Diário Oficial [da] República Federativa da Brasil, Brasília, DF, n. 118, p. 9329, 23 jun., 1994. Seção 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=133&data=23/06/1994>. Acesso em: 12 de set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995.** Brasília, DF: FNDE, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9649-27-maio-1998-372115-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 2 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. 1998b.

BRASIL. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE [...]. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6094-24-abril-2007-553445-publicacaooriginal-71367-pe.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 15 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola [...]. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm). Acesso em: 10 de out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9099.htm). Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, DF: FNDE, 2019a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Conhecendo o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e o Programa Caminho da Escola**. Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acessado em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF: FNDE, 2020a, Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Manual de Orientação: novo Fundeb**. Brasília, DF: MEC, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia de execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2022.

CARBONETTI, B. C. The cards dealt matter: rethinking conceptions of state capacity. *In: Annual meeting of the western political science association*. **Anais** [...], Portland, Oregon, p. 1-42, 2012.

CORRÊA, A. L. **Arlindo Lopes Corrêa: entrevista** [set.2020]. Entrevistadora: AUTOR. Brasília, DF, 2020, 2 arquivos. mp3 (2h).

DUARTE, M. R. T; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 35, n. 129, p. 1.115 – 1.136, out./dez. 2014.

DUTRA FILHO, A. F. **Projeto resgate e fortalecimento de ações de educação corporativa do FNDE** / Antônio de Farias Dutra Filho; (entrevista a Marta Litwinczik). Brasília, DF: FNDE, Unesco, 92 p. 2019.

FALCÃO FILHO, S. C. **Projeto resgate e fortalecimento de ações de educação corporativa do FNDE** / Sady Carnot Falcão Filho; (entrevista a Marta Litwinczik). Brasília, DF: FNDE, Unesco, 37 p. 2019.

FAVERO, M. L. A. FAVERO, O. **Durmeval Trigueiro**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2010.

FRANCO, L. **A Extinção das Demec**: o impacto para as auditorias “in loco” no âmbito do FNDE. 2008. 68 f. Dissertação (Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, p.15-28, 2014.

KAJAER, A. M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing state capacity. **DEMSTAR Research Report**, n. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas públicas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MONTEIRO, M. M. J. **Mecanismos do Planejamento Educacional Brasileiro**: sua implantação no estado de Goiás. 1979. 178f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

PAZ, A. D. **Projeto resgate e fortalecimento de ações de educação corporativa do FNDE** / Adalberto Domingos da Paz; (entrevista a Marta Litwinczik). Brasília, DF: FNDE, Unesco, 68 p. 2019.

PAZ, Adalberto Domingos da. Adalberto Domingos da Paz: entrevista [jun.2020]. Entrevistadora: AUTOR. Brasília, DF. 1 arquivo. mp3 (30 min).

SAVIANI, D. Desafios da construção de um Sistema Articulado Nacional de Educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

TEIXEIRA, A. Plano e finanças da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF: INEP, v. 41, n. 93, p. 6-16, jan./mar. 1964.

VAITSMAN, J. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. *In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, concepção e gestão da contribuição social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: Unesco, p.157-169, 2009.

VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 61, p.3-29, 1987

XIMENES, D.; AGATTE, J. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa, *Inclusão Social*, v. 5, n. 1, p. 11-19, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/234>. Acesso em: 14 abr. 2016.

XIMENES, D. (org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. *In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 18, 2014. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf). Acesso em: 14 abr. 2016.

### ***CRediT Author Statement***

---

**Reconhecimentos:** Não aplicável.

**Financiamento:** Não aplicável.

**Conflitos de interesse:** Não há conflito de interesse. Os dados e entrevistas usados na elaboração do artigo são públicos.

**Aprovação ética:** Não aplicável.

**Disponibilidade de dados e material:** Algumas das entrevistas realizadas com ex-servidores do FNDE compõem o Projeto Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa do FNDE e estão disponíveis na Biblioteca Elcida Ramos de Souza, FNDE, Setor Bancário Sul Q. 2 - Asa Sul, Brasília - DF, 70655-775 .

**Contribuições dos autores:** Cinara Gomes de Araújo Lobo: levantamento e análise de dados, entrevistas, argumentos teóricos e redação; Leomir Araujo: argumentos teóricos e revisão.

---

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

