

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

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

***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

**Cómo hacer referencia a este artículo:**

LOBO, C. G. A.; ARAUJO, L. Efectos no deseados del modelo brasileño de financiación de la educación. **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>



| **Enviado en:** 10/11/2023  
| **Revisiones requeridas en:** 12/01/2024  
| **Aprobado el:** 08/02/2024  
| **Publicado el:** 20/03/2024

---

**Editor:** Prof. Dr. José Luís Bizelli  
**Editor Adjunto Ejecutivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), Brasília – DF – Brasil. Pertenece a la carrera de Especialista en Financiamento y Ejecución de Políticas Educativas, adscrita a la Coordinación de Monitoreo, Evaluación y Apoyo a la Gestión (COMAG). Doctora en Sociología (UnB).

<sup>2</sup> Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), Brasília – DF – Brasil. Pertenece a la carrera de Técnico en Financiamento y Ejecución de Políticas Educativas. Máster en Administración Pública y candidato a Doctor en Administración Pública (IDP).

**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.

**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.

**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.

## Introducción

Cualquier gestor público en el área de la educación básica, independientemente del nivel de gobierno que represente, se enfrentará a poca flexibilidad presupuestaria y legal para diseñar e implementar políticas específicas y personalizadas destinadas a responder a las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes matriculados en las escuelas públicas brasileñas. La mayoría de los recursos financieros de la educación tienen un destino preestablecido, reglas y rutinas que definen cómo deben ser utilizados, además de plazos generalmente cortos para ser utilizados. A pesar de que Brasil es un país continental, donde conviven varias culturas, pueblos que hablan diferentes idiomas (el IBGE contabiliza 305 tipos diferentes de etnias indígenas y 274 lenguas<sup>3</sup>), en el que las formas de vida y los problemas cambian radicalmente de una región a otra; Los administradores locales tienen poca autonomía para definir cómo utilizarán el presupuesto de educación.

La estandarización en la asignación de recursos descentralizados por parte del gobierno federal resulta en una pérdida de autonomía para el gestor local, imposibilita el diseño de políticas, la inversión en infraestructura (renovación de aulas, construcción de laboratorios, edificios escolares, etc.) y la planificación de acciones a largo plazo. Tales resultados son consecuencias no deseadas de las numerosas reformas que han sufrido los programas y de la estructura burocrática del Estado creada para administrar los recursos educativos.

El argumento que desarrollaremos en este texto es que la estructura actual de financiamiento de la educación mantiene el modelo de políticas públicas de *top down*, combinando la descentralización de los recursos con la centralización de cómo aplicarlos (Arretche, 2005). Al mismo tiempo, también propone discutir el papel de coordinación del gobierno federal con las entidades subnacionales (Abrucio, 2002; 2005; Arretche, 2006), en una relación horizontal y no vertical, como ocurre actualmente.

Para alcanzar estos objetivos, el texto describe inicialmente la estructura de financiación de la educación brasileña, a partir de datos presupuestarios tomados del SIOPE - Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos en Educación. A partir del análisis de documentos, investigaciones sobre la legislación publicada desde 1968 y entrevistas en profundidad a funcionarios de la FNDE<sup>4</sup>, el artículo relata cómo surgieron los instrumentos de control, los

<sup>3</sup>Disponible en: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20506-indigenas.html>. Fecha de acceso: 03 enero 2023.

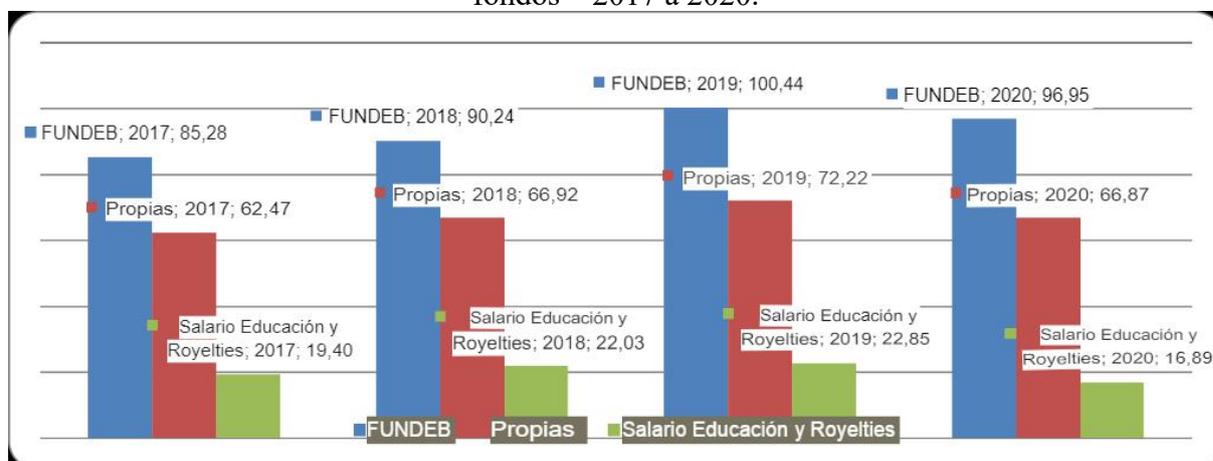
<sup>4</sup> Las entrevistas se realizaron utilizando la metodología de historia oral, como parte del Proyecto de Rescate y Fortalecimiento de Acciones de Educación Empresarial de la FNDE. La metodología para la recolección de testimonios de historia oral adoptada por el proyecto fue la misma desarrollada por el Centro de Estudios de 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>

cambios ocurridos en la reforma administrativa llevada a cabo durante la administración de Fernando Henrique Cardoso y el proceso de institucionalización de los programas educativos. Al final, presenta sugerencias para corregir las distorsiones burocráticas actuales, dando mayor autonomía a los gobiernos subnacionales y flexibilidad a la gestión pública para interpretar y responder de manera oportuna y personalizada a los problemas de la educación brasileña.

### La estructura de financiación de la educación básica pública

Actualmente, el financiamiento de la educación básica pública tiene cuatro orígenes: el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), el Salario Educativo, las regalías petroleras y los recursos financieros de las propias entidades subnacionales. En 2020, en la red educativa municipal, solo el FUNDEB significó una inversión de R\$ 96,95 mil millones (53,65%), mientras que los recursos de las propias entidades federadas representaron R\$ 66,87 mil millones (37%) y el Salario de Educación y las regalías petroleras sumaron R\$ 16,89 mil millones (9,35%) (Gráfico 1).

**Gráfico 1** - Gastos en educación básica pública, en la red municipal, según el origen de los fondos – 2017 a 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Siope, 2017-2020.

Cultura, Imagen, Oralidad y Memoria, del Centro de Estudios Multidisciplinarios Avanzados, de la Universidad de Brasilia. Para la realización de las entrevistas se seleccionaron personas clave que cumplieron con los siguientes criterios: a) trabajaron en la FNDE y se jubilaron entre 2013 y 2018, siendo un referente por el conocimiento de sus principales programas y acciones; b) trabajó en la FNDE hasta 2013 y trabajó en procesos relevantes relacionados con su creación y consolidación y c) trabajó en la FNDE hasta 2023 y fue un referente para el conocimiento de sus principales programas y acciones. Las entrevistas se realizaron entre el 11 y el 29 de marzo de 2019, en el auditorio de la FNDE.

El artículo 212-A de la Constitución Federal de 1988 establece que los estados y municipios deben destinar el 25% de parte de los impuestos que recaudan a la educación (IPTU, ITBI, ISS, IRRF e ITR), mientras que el 20% de una canasta de otros impuestos se comprometen al Fundeb (FPM, FPE, ICMS, IPIexp, ITCD, ITR-m, IPVA). De acuerdo con la Ley N° 14.113/2020, al menos el 70% del Fondo debe ser utilizado para pagar los salarios de los profesionales públicos de la educación básica y el resto en acciones de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación (MDE). Por lo tanto, el 30% o menos queda para gastos más generales, relacionados con "gastos que apuntan a alcanzar los objetivos básicos de las instituciones educativas en todos los niveles" (Brasil; Mec, 2021, p. 44; Brasil, 2020).

No se clasifican como gastos de MDE las actividades de investigación que no tengan como objetivo mejorar la calidad de la educación o su expansión, transferencia de recursos a instituciones que realicen acciones asistenciales, deportivas o culturales, costos con capacitación de profesionales que forman parte de la administración, programas de alimentación complementaria, asistencia médico-odontológica y otras formas de asistencia social, entre otros gastos. p. 59). Por lo tanto, incluso FUNDEB, una de las principales fuentes de financiamiento de la educación pública básica, cuenta con normas que limitan y dirigen su aplicación.

En relación con el Salario de Educación, el gerente tiene mayor discrecionalidad para usar su parte, pero la libertad se reduce cuando se trata de usar la parte del Sindicato. El Salario de Educación es una contribución social que deben pagar las empresas, por un monto del 2,5% de la remuneración total pagada o acreditada, por cualquier causa, a sus empleados. Del total recaudado, el 10% queda en manos del Gobierno Federal y el otro 90% se distribuye de la siguiente manera: un tercio conforma la cuota federal y los otros dos tercios van a los Estados y Municipios, transferidos directamente a sus cuentas corrientes. La participación del Gobierno Federal se destina al financiamiento de programas federales como Dinero Directo a la Escuela (PDDE), Transporte Escolar (PNATE), Alimentación Escolar (PNAE), Caminho da Escola, entre otros.

Todos estos programas tienen reglas específicas que delimitan cómo y durante cuánto tiempo se debe usar el dinero. Cada año, la FNDE publica resoluciones que hacen pequeños ajustes al proceso de ejecución, pero las líneas generales se mantienen. Así, por ejemplo, el PDDE puede ser utilizado para adquirir casi todo lo que la escuela necesita, pero no puede ser utilizado en la construcción de aulas o en renovaciones significativas (Brasil; Mec; Fnde, 2022, p. 12). El PNATE debe ser utilizado para mantener el transporte escolar, pero no para comprar

un nuevo autobús, aunque haya recursos acumulados (Brasil; Mec; Fnde, 2019b, p. 4). Con el dinero del PNAE se permite comprar alimentos, pero no equipos de cocina (Resolución FNDE N° 6/2020, art. 51). Hay que tener en cuenta que los sobrantes de un programa no se pueden sumar a los de otros para comprar productos o contratar servicios.

Otra parte del presupuesto de educación que permite a las entidades subnacionales definir cómo van a aplicar los recursos es la que se deriva de sus propios presupuestos: el 5% que sobra de la canasta tributaria del FUNDEB y el 25% de los demás impuestos que deben destinarse a la educación. Aunque representa la segunda porción más importante del presupuesto de educación (Gráfico 1), los valores no son tan representativos en el caso de los municipios más vulnerables socioeconómicamente, con menores ingresos, donde suele residir la población pobre y necesitada. Por último, también están las regalías petroleras, sobre las cuales el gobierno federal tiene poca gestión, ya que los recursos no son significativos ni llegan a todos los estados brasileños.

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.

Todas las entidades subnacionales deben informar al gobierno federal cómo utilizaron los fondos recibidos a través de los programas de descentralización, ingresando los datos en el Sistema de Gestión de Rendición de Cuentas (SIGPC), o en el Sistema Integrado de Monitoreo, Ejecución y Control (Simec) o en Siope – a pesar de sus particularidades, funcionan como sistemas de monitoreo (como es el caso de Siope) y/o rendición de cuentas. El análisis de los datos es realizado por técnicos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), quienes validarán o no la información divulgada. Si no se aprueba la rendición de cuentas o no se ha enviado, la entidad federada está en mora y descalificada para recibir nuevas transferencias federales<sup>5</sup>.

Villano burocrático de las entidades subnacionales, la rendición de cuentas consume un gran esfuerzo administrativo para llevarla a cabo, además de requerir una estructura burocrática robusta por parte del gobierno federal para validar los informes que llegan de todo el país. Para

<sup>5</sup> En el caso de FUNDEB, el control de la ejecución de los recursos no es responsabilidad de la FNDE, sino de los Tribunales de Cuentas y del Consejo de Seguimiento y Control Social de FUNDEB, a pesar de que la Autarquía es responsable del mantenimiento y mejoras del SIOPE.

tener una idea de lo que esto significa en términos de esfuerzo administrativo, según el informe de gestión de la FNDE, en 2019, había 282.830 cuentas por analizar, totalizando R\$ 71,7 mil millones en recursos transferidos y aplicados, que no habían sido evaluados por la burocracia de la Autarquía (Brasil; Fnde, 2020a, p. 49). Ese año, la FNDE sólo pudo verificar 7.022 cuentas. Si continuara al mismo ritmo, se necesitarían 40 años para superar los pasivos. Sin embargo, por año, la entidad estimó que llegaban 35 mil nuevos procesos para su análisis (Brasil, 2019a, p. 37), de los cuales solo el 10% fueron concluidos (ídem). Además del volumen de casos pendientes de análisis, también había 5.781 casos que debían establecerse para investigar legalmente las irregularidades encontradas (Brasil; Fnde, 2020a, p. 49).

La tarea de llevar a cabo la rendición de cuentas es onerosa para el gobierno federal, pero tiene un costo administrativo aún mayor para los municipios y las administraciones estatales que necesitan gastar el escaso dinero y los recursos humanos para recopilar datos e ingresarlos en los sistemas. La exigencia de rendición de cuentas extiende la injerencia del gobierno federal más allá de la ejecución de los recursos educativos e incluso llega a la forma en que los estados y municipios están estructurados burocráticamente para administrarlos. En lugar de centrar los esfuerzos en la creación de asociaciones, el diseño de políticas, la elaboración de soluciones para mejorar el aprendizaje y el rendimiento escolar; Se les exige que inviertan desproporcionadamente en el control.

Cabe señalar que la rendición de cuentas no significa mayor o menor transparencia, ya que los datos reportados en los sistemas son difícilmente inteligibles para el ciudadano común, para los consejeros e incluso para los administradores locales. Tampoco aporta beneficios en términos de seguimiento del logro de resultados concretos, como la reducción de las tasas de deserción escolar y el aumento del rendimiento escolar. El propósito de los sistemas es simplemente verificar que los programas no se han desviado de los propósitos para los que fueron dirigidos o que han cumplido con los requisitos formales de ejecución.

Los requisitos de control no se fijan en los resultados, sino en la mayoría de las veces en cuestiones meramente formales. Una escuela, por ejemplo, puede verse impedida de recibir una transferencia del Gobierno Federal a través del PDDE porque ha utilizado indebidamente fondos destinados a gastos de capital en financiamiento. O puede suceder que el gerente local tenga que devolver, de sus propios bienes, recursos porque usó el dinero del PNAE para comprar una estufa que faltaba. El incumplimiento de la rendición de cuentas castiga no solo al administrador, sino a toda la comunidad que no recibe fondos públicos, a veces escuelas pobres y municipios que tienen una gran necesidad de fondos federales.

Así, observando la estructura de financiamiento de la educación brasileña, se puede observar que la rigidez regulatoria de los programas quita autonomía a los gestores locales, imposibilita coordinarlos en las políticas públicas y alinearlos a favor de directrices comunes en el mediano y largo plazo. El instrumento de rendición de cuentas, a su vez, controla y sanciona las fallas formales en la etapa de ejecución, consumiendo recursos humanos y financieros tanto del gobierno federal como de las entidades subnacionales. A estos problemas se suma uno más: las limitaciones que el modelo de descentralización de recursos trae a la planificación de inversiones.

Todos estos programas – PNAE, PNATE, PDDE e incluso FUNDEB – tienen plazos muy cortos para ser ejecutados, apenas un año. Si el director de la escuela o la secretaria de educación no pueden llevarlas a cabo dentro del plazo, la entidad federada puede ser sancionada, recibiendo menos recursos en el año siguiente en algunos casos o incluso respondiendo a procedimientos administrativos por no aplicación de recursos ante las demandas existentes en las redes educativas. Tal requerimiento dificulta la acumulación de recursos para obras de infraestructura más significativas, como renovaciones, construcción de aulas, montaje de laboratorios, etc. Estas acciones suelen requerir la ejecución de proyectos y largos procesos de licitación, que tardan más en ejecutarse, además de consumir inversiones más significativas.

A pesar de la rigidez de la legislación que orienta la ejecución de los programas, el Ministerio de Educación, al tratar las estrategias para alcanzar las metas definidas en el Plan Nacional de Educación (PNE), hace constantes referencias a ellas como si fueran flexibles, como si fuera posible orientarlas hacia el logro de metas que requieren esfuerzos continuos de largo plazo por parte de la maquinaria administrativa estatal (Brasil; Mec; Sase, 2014). Los programas están estandarizados. No existe una relación complementaria entre las necesidades de la comunidad escolar y las transferencias del gobierno federal. Los fondos se transfieren automáticamente, independientemente de la necesidad de la entidad federada. Así, por ejemplo, un municipio puede recibir recursos del PDDE para implementar la educación a tiempo completo, pero no tener un aula para extender la jornada escolar. En este caso, la necesidad más urgente sería renovar las aulas existentes o construir otras nuevas, acciones que no se podrían llevar a cabo con dinero del PDDE.

Matemáticas para poder aplicar el presupuesto disponible a favor de políticas que redunden en la ampliación del acceso a la educación básica pública, reducción de la deserción escolar o mejora en el rendimiento estudiantil o cualquier otro resultado estructurante; Es una ingeniería que dependerá de la capacidad de los gestores locales para sortear las reglas que

obstaculizan los programas y las fuentes de financiación y alcanzar las metas deseadas. En otras palabras, dependerá de la capacidad del Estado (Kajaer; Hansen, 2002; Carbonetti, 2012) del estado o municipio con el fin de poder dirigir recursos a favor de acciones de mediano y largo plazo, a la vez que se cumplen los gastos de mantenimiento y los gastos de personal. Pero tales habilidades gerenciales requerirán burocracia meritocrática y experimentada, lo cual es difícil de encontrar en las entidades subnacionales más pobres y dependientes de las transferencias del gobierno federal (Marenco, 2017). La mayor parte del personal técnico de los pequeños municipios está formado por contratos temporales. Los funcionarios públicos cambian con cada nueva elección, lo que impide la formación de una fuerza laboral especializada en el financiamiento y la gestión de políticas educativas.

Por último, nos gustaría destacar otra consecuencia negativa de la rigidez jurídica de la estructura de financiación de la educación en Brasil: hace inviable la intersectorialidad (Ximenes, 2014; Ximenes; Agatte, 2011), es decir, evita que las acciones de diversos ámbitos (salud, educación, asistencia social, medio ambiente, etc.) se sumen para ampliar el alcance y los resultados sociales de la política. También obstaculiza la creación de acuerdos institucionales y asociaciones por parte de entidades subnacionales para resolver problemas comunes o mejorar los beneficios en materia de políticas (Gomide; Pires, 2014). En una situación en la que la administración pública necesita promover la búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social y que no asisten a la escuela, por ejemplo, el gestor encontrará cierta dificultad para obtener recursos que puedan ser utilizados para estos fines. El presupuesto de FUNDEB, por ejemplo, aunque significativo, no debe utilizarse en actividades que no se caractericen como acciones de MDE. El PDDE es una pequeña cantidad en la que el alcalde o el secretario de educación no pueden interferir: la comunidad escolar es soberana para decir cómo se utilizará. El PNATE y el PNAE cubren, respectivamente, los gastos con el mantenimiento del transporte escolar y la alimentación. Por lo tanto, puede ser que haya algo de dinero disponible en el área de la atención social y la salud para este tipo de gasto, pero no en el contexto de la educación.

Por lo tanto, el modelo de descentralización de los recursos educativos se caracteriza por la baja autonomía otorgada a los gestores locales en la definición de la aplicación de los recursos debido a la estandarización y al rígido control vertical de los programas, que observan principalmente si se han cumplido aspectos formales en detrimento del logro de resultados efectivos para la sociedad. Estas características en la estructura de la financiación de la educación básica pública brasileña son el resultado de las numerosas reformas burocráticas

realizadas, que hicieron ajustes aquí y allá, sin construir una nueva estructura de financiación, coherente con los objetivos de un Estado democrático, donde todas las entidades federadas tengan igual autonomía y deban actuar en colaboración. Para demostrar cómo Brasil llegó al resultado actual, rescatemos un poco de la historia del financiamiento de la educación en Brasil.

### **Fondos de educación y PNE**

La primera Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 4.024/1961) dividió el presupuesto federal de educación en tres fondos, cada uno relacionado con una etapa de la educación: primaria, secundaria y superior (Brasil, 1961). Para cada fondo se elaboró un plan de educación, bajo la responsabilidad del Consejo Federal de Educación, y los tres planes juntos constituyeron el PNE. A su vez, cada estado de la federación, en conjunto con los municipios, deberá elaborar su plan estatal que definiría cómo poner en práctica, a nivel local, las líneas de planeación establecidas a nivel nacional. Con esta organización, el gobierno federal trató de planear la política educativa y articular los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, ya que el PNE fijó las metas y definió un conjunto de normas y principios que debían seguir los planes educativos estatales, además de destinar recursos para financiar las acciones necesarias.

El presupuesto federal, compuesto por los tres fondos, era complementario a los presupuestos de los estados y municipios y sólo se podía acceder a él después de que las entidades subnacionales destinaran el 20% de sus propios presupuestos a acciones de mantenimiento y desarrollo de la educación, tal como lo define el texto constitucional. Las transferencias que realizaba el gobierno federal estaban dirigidas a alcanzar las metas del PNE, no eran recursos estandarizados en los programas, sino que apuntaban a complementar el gasto estatal y municipal, de acuerdo con los lineamientos definidos a nivel nacional, pero atendiendo a las necesidades y prioridades identificadas por los gestores locales. Así, la Ley de Directrices y Bases incentivó la articulación y planificación de las tres esferas de gobierno para el logro de objetivos comunes (Teixeira, 1964).

Este modelo de financiación de la educación en el país sufrió su primer shock poco después del golpe militar de 1967. La nueva Constitución Federal de Brasil cambia el sistema tributario, eliminando la asignación de un porcentaje específico de la recaudación para la educación, por lo que los fondos se vacían y, en consecuencia, el PNE termina debilitado, perdiendo su vigencia antes del fin de su vigencia, lo que ocurriría en 1970. Con la reforma administrativa del Estado promovida por el gobierno de Costa e Silva, la FNDE recibe la personalidad jurídica de una autarquía y recibe el resto de los recursos de los fondos educativos.

El mismo equipo que participaba en la Secretaría Ejecutiva del PNE en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), donde antes se gestionaban los fondos educativos, ahora forma parte del personal de la FNDE. La profesora Ecilda Ramos de Souza, quien dirigía esta secretaría, es nombrada presidenta y, al asumir el cargo, lleva consigo no solo a su equipo, sino a todas las atribuciones de la antigua Secretaría Ejecutiva del MEC, incluyendo el manejo de los saldos de los fondos, que aún existen.

A partir de la creación de la FNDE, la lógica de financiamiento del gobierno federal a la educación básica, que en ese momento correspondía a la educación primaria y secundaria, ha cambiado, volviéndose más casuística. De acuerdo con Arlindo Lopes Corrêa, quien fue coordinador del Sector de Educación y Trabajo del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), área que propuso la creación del FNDE, el objetivo inicial era constituir un fondo que financiara buenas prácticas en el área de la educación, provenientes tanto del sector público como del privado. Explica que, en ese momento, el IPEA estaba conformado por economistas e ingenieros que tenían una visión práctica de la educación, mientras que el área siempre había sido pensada desde un punto de vista pedagógico y académico<sup>6</sup>. Como representante del IPEA, Corrêa dice que buscó darle a la Autarquía un sesgo práctico. Para ello, se basó en la experiencia de haber realizado algunos proyectos para el BNDE<sup>7</sup>, y propuso una institución con características similares en el área de la educación:

¿Cuál fue la idea? (...) Brasil es rico en diversidad, no solo en términos de biodiversidad, sino también en términos de diversidad de ideas, empresas y emprendedores (...). El FNDE era, en mi opinión, el lugar donde cualquiera que tuviera una buena idea, un buen programa de educación, podía conseguir recursos para llevar a cabo su proyecto. Si el proyecto fuera bueno, podría multiplicarse por todo el territorio nacional por cualquiera que quisiera hacerlo. La FNDE sería la germinadora de las grandes ideas y, posteriormente, su financiadora (Corrêa, 2020, nuestra traducción).

La FNDE fue creada mediante la Ley 5.537, de 21 de noviembre de 1968, bajo el nombre de Instituto Nacional de Desarrollo Económico de la Educación y la Investigación

---

<sup>6</sup> Durmeval Trigueiro Mendes (Mendes, apud Favero, 2010, p. 38) también se refiere a las diferentes concepciones sobre el papel de la educación entre los educadores participantes en el Consejo Federal de Educación (del cual fue miembro en el período 1964-1969) y los técnicos del IPEA: "Es curioso observar que el IPEA, al haber sido creado para elaborar estudios, investigaciones y análisis requeridos por el programa económico y social de interés inmediato del Ministerio de Planificación y, cuando se impuso, desde los demás Ministerios, habría pasado de esta posición restringida y subsidiaria al papel protagónico de la planificación educativa brasileña. No es un órgano de planificación específico, y hace planes; no está específicamente vinculada a la educación y elabora planes educativos" (Mendes apud Monteiro, 1979, p. 29, nuestra traducción).

<sup>7</sup> En ese momento histórico, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se llamaba Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE).

(INDEP) y, aún antes de que comenzara a funcionar, se transformó en FNDE por el Decreto-Ley N.º 872/1969. Su función era recaudar recursos financieros y canalizarlos para financiar proyectos de enseñanza e investigación, incluyendo comidas escolares y becas (Brasil, 1968a; 1969a).

La principal fuente de recursos de la FNDE provenía del Salario de Educación, pero su presupuesto estaba compuesto por fondos de doce orígenes diferentes, como se detalla en el Decreto N.º 872/1969: incentivos fiscales; el 20% del Fondo Especial de la Lotería Federal (Ley 5.525/1968); el 30 por ciento de los ingresos netos de la Lotería Federal del Deporte (Decreto N.º 594/1969); transferencias de estados, municipios y el Distrito Federal a cambio de asistencia financiera; el 1,5 por ciento del valor del petróleo, esquisto o gas extraído por Petrobras de la plataforma continental (Decreto N.º 523/1969 y Ley N.º 2.004/53); reembolsos por programas y proyectos; rentas patrimoniales, donaciones, intereses bancarios de sus cuentas y otras fuentes (Brasil, 1969a; 1968b; 1969b; 1969c; 1953). Con el fin de administrar un capital significativo, el Fondo fue autorizado a realizar cualquier operación financiera necesaria, incluida la inversión en operaciones de crédito externo (Falcão Filho, 2019).

La estrategia sobre la aplicación de los recursos debe ser dada por el MEC y los gastos aprobados por el Consejo Deliberante de la FNDE, formado por representantes del Ministerio de Hacienda, de la Secretaría de Planificación, del MEC, del personal docente, de los estudiantes y de la comunidad empresarial nacional, con el ministro del MEC como presidente (Brasil, 1975a). Corrêa (2020), designado como representante de Planificación en el Consejo, dijo que nunca fue invitado a una reunión en los tres años que duró su mandato (período establecido por el Decreto-Ley n.º 1.053/1969). En cuanto a las políticas, el MEC no las definió debido a la fragilidad de su estructura burocrática, concentrándose principalmente en el análisis de los proyectos, mientras que las transferencias eran responsabilidad de la FNDE. Podían presentar proyectos a la FNDE, a las unidades federativas y a las entidades privadas. Los recursos de la FNDE se descentralizaron a los estados y municipios a través de acuerdos y se sometieron a rendición de cuentas cuando se finalizaron, aquí es donde nació el instrumento de la rendición de cuentas.

Con un importante volumen de recursos, distribuidos en las áreas de educación, cultura y deporte, y sin políticas que definieran prioridades y estrategias; El presupuesto se fragmentó en numerosas acciones cuya prioridad seguía la discrecionalidad del gerente. Además, una parte importante del Salario de Educación se destinó a financiar un complejo sistema de becas.

Hasta 1996, la legislación sobre el salario educativo permitía a las empresas, en lugar de recaudar fondos para el Gobierno Federal, deducir los gastos con la educación primaria de sus empleados y dependientes de cuatro maneras diferentes: financiando su propio sistema educativo, patrocinando becas, compensando a los empleados por sus gastos con educación y sus dependientes, y un esquema mixto<sup>8</sup>. Todo el sistema de becas financiadas con recursos del Salario Educativo ya sea pagado directamente por las empresas o por la FNDE, se denominó Sistema para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (PYME). Del valor del Salario de Educación que pagaban las empresas, un tercio permanecía en el Sindicato y era administrado por la FNDE, y el resto iba a parar a los estados. El monto que quedó en el FNDE se aplicó en programas iniciados por el Ministerio de Educación en el área de investigación, planificación, útiles escolares y otorgamiento de becas (Brasil, 1975c; 1982). En los estados, el Salario de Educación recibió el mismo destino, pero de acuerdo con los criterios establecidos por ellos (Dutra Filho, 2019; Velloso, 1987).

Para controlar la aplicación de los recursos públicos dispersos en cientos de proyectos de estados, municipios y entidades privadas, además del dinero utilizado para financiar el complejo sistema de becas, el gobierno tuvo que montar una máquina de control burocrático. En cada estado brasileño se instalaron representaciones regionales, seccionales, de coordinación y estatales de los órganos del MEC, que luego se agruparon en las delegaciones regionales del MEC (Demecs).

Encabezados por un delegado, el Demecs tenía la función de monitorear la aplicación que los estados hacían de los recursos del Salario de Educación, así como las inversiones directas realizadas por las empresas en el mantenimiento de las escuelas y el reembolso de becas, como participantes del SME. Demecs brindó asistencia técnica a los gestores locales en la elaboración de proyectos educativos y analizó los resultados de las inversiones, emitiendo opiniones sobre la rendición de cuentas presentada (Dutra Filho, 2019; Franco, 2008).

El modelo de descentralización de recursos para proyectos públicos y privados, operacionalizado por la FNDE, con el apoyo del Demecs, solo será modificado después de la reforma administrativa implementada por Fernando Henrique Cardoso. Si bien su reforma extinguirá con la casuística del financiamiento de proyectos y dará mayor estructuración a la política de financiamiento educativo, al fortalecer los programas educativos, no puede

---

<sup>8</sup> El Decreto 76.923/1975 amplía la posibilidad de que las empresas puedan patrocinar becas u ofrecer vacantes en sus establecimientos educacionales a "cualquier adulto o niño" y no sólo a sus empleados y dependientes (Brasil, 1975b).

extinguirla con el instrumento de la rendición de cuentas, ni contribuye a estructurar políticas públicas.

### La fusión de FAE y FNDE

En 1997, el gobierno federal extinguió la Fundación de Asistencia al Estudiante, así como sus representaciones en los estados (llamada Refaes – Representación Estatal de la FAE), y todos los programas que eran administrados por esta institución fueron incorporados a la FNDE (Ley 9.649/98). En el mismo período en que se extinguió la FAE, los Demecs también se extinguieron (Brasil, 1998a) y sus atribuciones también se transfirieron a la FNDE (Franco, 2008). Dutra Filho (2019), quien ocupaba la vicepresidencia de la FNDE en ese momento, dijo que, inicialmente, incluso se consideró la creación de una nueva institución, pero declinaron la idea y optaron por la fusión, transfiriendo los recursos humanos, materiales, patrimoniales y financieros de la FAE a la FNDE. Dutra dice que hubo grandes desafíos operativos, ya que Demecs tenía una sólida asociación con la FNDE y le brindó un valioso apoyo técnico:

Porque las comisarías del MEC, de hecho, pertenecían a la estructura del MEC, pero nadie utilizaba el trabajo de las comisarías de policía tan bien como el FNDE, hasta el punto de que el FNDE pagaba las comisarías del MEC. Nosotros éramos los que financiábamos económicamente. Para nosotros, las comisarías del MEC eran nuestros pulmones, nuestros brazos, nuestras piernas en el estado (Dutra Filho, 2019, p. 40, nuestra traducción).

Cuando se extinguen los Demecs y los Refaes, las funciones de supervisión y análisis de la rendición de cuentas<sup>9</sup> pasan a la FNDE. El sistema de control militar no deja de existir; se incorpora a la FNDE, pero sin las condiciones de funcionamiento previas. La Medida Provisional 1.784, de 14 de diciembre de 1998, extingue los acuerdos y establece un nuevo mecanismo de transferencias automáticas de fondos a los estados y municipios, mediante la apertura de una cuenta bancaria específica (Brasil, 1998b). Si bien la medida inicialmente era válida solo para el PNAE y el PDDE, el modelo vino a sustituir los convenios y sirvió para ampliar el alcance de los programas educativos y simplificar los procesos. Significó la automatización de las rutinas de transferencia, que ya no dependían de proyectos, fijación de metas y análisis de documentación para tener derecho a transferencias del gobierno federal, como explica Adalberto da Paz, economista jubilado de FNDE:

<sup>9</sup>El trasvase de tareas no fue acompañado por la redirección de personal, ya que el 70% de la plantilla del Demecs estaba conformada por funcionarios adscritos desde las administraciones municipal y estatal, por lo que menos del 1% pasó a formar parte de la plantilla de la FNDE (Franco, 2008, p. 52).

La mayoría de los municipios no pudieron firmar convenios con el gobierno federal debido a algunas deudas de seguridad social (...). Entonces, la mayoría de los municipios tuvieron problemas con esto, sin mencionar el ahogamiento de tener que rendir cuentas (...) Imagínense lo que sería tener que lidiar con acuerdos con las escuelas. Si la transferencia automática ya no es sencilla, imagínate si tuvieras que hacer acuerdos... (Paz, 2020, nuestra traducción).

Llegaron criterios generales para regular la ejecución y transferencias a los programas, regulados por medio de resoluciones de la FNDE. La periodicidad anual del Censo Escolar permitió a la FNDE utilizar el número variable de estudiantes para calcular los montos a transferir a los estados y municipios:

Desarrollamos un sistema de financiación de proyectos que establecía criterios que hasta entonces no existían, de manera que, a la hora de recibir un proyecto, se tenían en cuenta algunas condiciones para que ese proyecto fuera aprobado o no y en qué términos. (...) El transporte escolar (...) no podría recibirlo si ya había recibido autobuses en los últimos cinco años, que era la vida útil que imaginábamos que debía tener un autobús (Dutra Filho, 2019, p. 69, nuestra traducción).

Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pero principalmente desde el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva, se promulgaron leyes específicas que institucionalizaron los programas y los dejaron de estar sujetos a fuentes de fondos inestables, sujetos a contingencia por parte del gobierno federal (Tabla 1). De esta manera, los programas estructuraron el gasto en educación, corrigieron los casuismos de los proyectos del gobierno militar, permitieron institucionalizar criterios transparentes y democráticos para la transferencia de recursos y regularizar las transferencias.

**Tabla 1** – Legislación que regula los programas educativos.

Programa	Acrónimo	Inicio	Institucionalización
Programa Nacional de Libros de Texto	PNLD	El Decreto-Ley N.º 93 del 21/12/1937 crea el Instituto Nacional del Libro	Decreto N.º 7.084/2010 modificado por el Decreto N.º 9.099/2017.
Programa Nacional de Alimentación Escolar	PNAE	El Decreto N.º 37.106 del 31/03/1955 crea la Campaña de Almuerzos Escolares.	Ley N.ª 11.947/2009
Programa de Dinero Directo en la Escuela y acciones agregadas	PDDE	Resolución No. 12 de 05/10/1995 crea el Programa para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria	Ley N.ª 11.947/2009
Programa Nacional de Transporte Escolar	PNATE	Orden Ministerial N.º 955 de 21/06/1994	Ley N.ª 10.880/2004

Programa de Acciones Articuladas	PAR	Decreto N° 6.094 de 24/04/2007, en el ámbito del Plan de Metas Comprometidas con la Educación	Ley n.º 12.695/2012
----------------------------------	-----	---	---------------------

Fuente: Elaboración propia.

\* La tabla incluye solo los principales programas, aquellos con mayor participación en el presupuesto de la FNDE.

Sin embargo, los programas continuaron utilizando la misma estructura de control que durante el período militar, lo que obligó a los estados, municipios y escuelas a rendir cuentas de los recursos utilizados para seguir cumpliendo con el FNDE y continuar recibiendo dinero del gobierno federal. Un estudio realizado por la Autarquía encontró que, en 2018, el 80% de los pasivos de rendición de cuentas provenían de transferencias automáticas, concentradas principalmente en los programas PNATE, PDDE y PNAE (Brasil; Mec; FnDe, 2019a, p. 37).

El PDDE, al transferir recursos directamente a las escuelas, comenzó a producir un número significativo de rendición de cuentas para ser analizadas, porque cada escuela contemplada con el programa generaba una nueva rendición de cuentas. A partir de 2007, varias políticas del MEC comenzaron a utilizar el modelo operativo y normativo del PDDE para asignar recursos a las escuelas públicas del país, denominadas acciones agregadas<sup>10</sup>. Estos, una vez más, multiplicaron el volumen de la rendición de cuentas, ya que cada acción agregada, cada nueva transferencia realizada por el gobierno federal a un destino específico generaba una nueva obligación de rendir cuentas, una nueva exigencia de análisis y, si se comprobaba una desviación del propósito, el establecimiento de una rendición de cuentas especial. De esta manera, el frente de inspección de la FNDE se amplió y una parte importante de su fuerza administrativa se volcó al control sin poder dedicarse exclusivamente a la actividad de gestión de los programas.

Durante la aplicación de la PDDE, durante la aplicación de la PDDE, hubo varias discusiones entre la FNDE y el Tribunal de Cuentas Federal, sobre la obligación de rendir cuentas y quién sería responsable de controlar los montos transferidos. Los empleados de la FNDE entendían que la responsabilidad no debía recaer en las escuelas, ya que las transferencias eran de escaso valor. Sin embargo, el TCU no aceptó el argumento y la FNDE tuvo que instituir el mecanismo de control (Albuquerque, 2019; Paz, 2019).

<sup>10</sup>Si bien el PDDE tradicional tiene un carácter más genérico y flexible, casi todo se puede adquirir con sus recursos, siempre y cuando esté dirigido al mantenimiento escolar y a actividades didáctico-pedagógicas; las acciones agregadas sirvieron para fines específicos, que van desde la adecuación de edificios escolares para garantizar el abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y accesibilidad, por ejemplo, hasta incentivos financieros para mejorar el Índice de Desarrollo de la Educación Básica - Ideb.

Así, si bien el proceso de descentralización avanzó con transferencias directas, mayor participación de estados y municipios en la ejecución, periodicidad de las transferencias, criterios de acceso y normas para la operatividad de los programas; Los procesos relacionados con el control continuaron siendo guiados por modelos antiguos. El Fondo continuó recibiendo y analizando rendición de cuentas, en una clara demostración de la subordinación de los estados, municipios y el Distrito Federal en relación con la Unión, a pesar de que la Constitución Federal los define como entidades autónomas, que deben actuar de manera colaborativa en el financiamiento y ejecución de las políticas sociales. Además, las reformas, a partir de FHC, fortalecieron los programas en detrimento de las políticas públicas y redujeron la autonomía de los gestores locales para planificar y desarrollar políticas.

### Reflexiones finales

La obligación de rendir cuentas se fundamenta en el artículo 70 de la Constitución Federal de 1988, que establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada, que utilice, recaude, guarde, maneje o administre dinero, bienes y valores públicos tiene la obligación de rendir cuentas ante los órganos de control y ante la sociedad. Sin embargo, no hay una única forma de rendir cuentas. El gobierno federal puede acordar con las entidades subnacionales estrategias políticas para alcanzar las metas definidas en el PNE y condicionar la transferencia de recursos a su consecución. De esta manera, la rendición de cuentas dejará de ser un instrumento meramente burocrático y se convertirá en una evaluación del logro de los objetivos establecidos. El presupuesto federal de educación ganará mayor flexibilidad en su aplicación, ya que no estará condicionado a la ejecución de los programas.

En los últimos años se han registrado avances en la institucionalización de programas, en la simplificación de procesos y en el desarrollo de conocimientos técnicos específicos para realizar transferencias a entidades federadas (Paz, 2019; Dutra, 2019), sin embargo, los cambios no rompieron con el diseño de *top down* de las políticas típicas del gobierno militar: la formulación de la política continuó concentrándose en la Secretaría de Educación, mientras que los estados, los municipios y el Distrito Federal ejecutaron y contabilizaron la aplicación de los recursos públicos a la Unión. El esfuerzo de la maquinaria administrativa federal se ha centrado en la supervisión y control de la aplicación del dinero público en lugar de enfocarse en la construcción de soluciones coordinadas con entidades subnacionales. La relación jerárquica entre las entidades federadas queda clara en el modelo de gestión en el que el gobierno federal

emite resoluciones y ordenanzas que establecen las reglas para tener acceso a los programas y las sanciones para quienes no cumplen.

De esta manera, los programas educativos de educación básica sufrieron el efecto de lo que se denomina inercia institucional, cuando "*los programas sociales están influenciados por la herencia institucional de los programas anteriores*" (Arretche, 2000, p. 30). A pesar de los cambios que se han producido en el campo de la gestión, desde la década de 1990, las prácticas establecidas no se han transformado por completo. Las reglas y normas de control de la época militar continuaron estando presentes, influyendo en la ejecución de los programas. A pesar de que se ha ampliado la participación de los consejos y las organizaciones civiles en la gestión, no se les ha dado a estos actores el estatus político para definir las reglas y prioridades de la política.

La democratización de las políticas educativas pasa necesariamente por otorgar mayor autonomía a las entidades subnacionales y ampliar el espacio de participación de la sociedad organizada, de manera que puedan contribuir a la definición de prioridades, a la construcción de arreglos gubernamentales y al diseño de políticas. El énfasis de la administración en la supervisión y el control es una orientación típica del gobierno militar, en el que las políticas están centralizadas y los gobernadores y alcaldes son biónicos. No se justifica, después de la Constitución de 1988, que otorgó autonomía a las entidades subnacionales y estableció un rol complementario de los tres niveles de gobierno en la gestión de las políticas sociales.

Además, la FNDE es una institución ejecutiva, no se encarga de supervisar y controlar la aplicación de los recursos públicos, ni tiene potestad de policía para esta función. La función del Fondo es ejecutar, por lo que debe ocuparse de la gestión de las políticas públicas, de la coordinación de esfuerzos entre las entidades federadas, de la construcción de arreglos institucionales que mejoren el alcance de los programas y sus resultados. También sería parte de su gama de responsabilidades monitorear y evaluar las políticas educativas, ya que se trata de pasos importantes que permiten corregir fallas en el proceso de implementación y aumentar la eficacia y eficiencia de los programas (Vaitsman, 2009).

En un país con el tamaño y la diversidad cultural de Brasil, la descentralización es necesaria y el control centralizado es imposible. Si el gobierno federal realmente quiere controlarlo, tendrá que establecer una gigantesca estructura burocrática, más grande de lo necesario para coordinar democráticamente la gestión de las políticas educativas. La descentralización de las políticas públicas requiere el mejoramiento de la capacidad del Estado en todos los niveles de gobierno para construir conjuntamente políticas, negociar estrategias,

ejecutarlas y evaluar resultados (Abrucio; Franzese, 2007). Es otra forma de conocimiento que, superando el formalismo burocrático, entra en el campo de la agencia política.

Además de mejorar la capacidad estatal de los tres niveles de gobierno, también es fundamental definir normas que especifiquen las responsabilidades de cada uno y cómo funcionarán de manera complementaria, es decir, es necesario institucionalizar el Sistema Nacional de Educación (Saviani, 2008; Araújo, 2018; Duarte, 2014). Hoy en día, el desempeño de los tres niveles de gobierno, en materia educativa, está compartimentado, concentrando cada uno sus acciones en el escenario que la Constitución establece como prioritario: la administración federal se ocupa de la educación superior, la administración estatal se ocupa de la educación secundaria y el municipio se ocupa de la educación primaria. Los programas, a su vez, se despliegan como unidades independientes, no entrelazadas en estrategias políticas a largo plazo. Se han convertido en rutinas burocráticas para la transferencia de recursos o la distribución de servicios y bienes, cuando sería necesario combinar políticas de diversos sectores (salud, economía, asistencia social, etc.) para superar los problemas sociales históricos del país.

## REFERENCIAS

- 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. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-93-21-dezembro-1937-350842-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acceso en: 12 sept. 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. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acceso en: 8 oct. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Companhia da Merenda Escolar. Disponible en: <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>. Acceso en: 12 sept. 2022.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1961. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaactualizada-pl.html>. Acceso en: 10 sept. 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. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acceso en: 15 sept. 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. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5525.htm). Acceso en: 3 enero 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. Disponible en: [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). Acceso en: 9 oct. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969**. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. 1969b. Disponible en: [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). Acceso en: 10 oct. 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. Disponible en: [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). Acceso en: 10 oct. 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 dic. 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%2DLEI%20N%C2%BA%201.422%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201975.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sal%C3%A1rio%2DEduca%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1422.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.422%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201975.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sal%C3%A1rio%2DEduca%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 21 dic. 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 dic. 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 dic. 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 sept. 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 sept. 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 sept. 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 oct. 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. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6094-24-abril-2007-553445-publicacaooriginal-71367-pe.html>. Acceso en: 12 sept. 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. Disponible en: [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). Acceso en: 10 oct. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. 2010. Disponible en: [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). Acceso en: 10 de oct. 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. Disponible en: [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). Acceso en: 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. Disponible en: [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). Acceso en: 10 oct. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Gestão 2018.** Brasília, DF: FNDE, 2019a. Disponible en: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acceso en: 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. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm). Acceso en: 20 dic. 2022.

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

---

**Reconocimientos:** No aplicable.

**Financiación:** No aplicable.

**Conflictos de intereses:** No hay conflicto de intereses. Los datos y entrevistas utilizados en la elaboración del artículo son públicos.

**Aprobación ética:** No aplicable.

**Disponibilidad de datos y material:** Algunas de las entrevistas realizadas con ex empleados de la FNDE forman parte del Proyecto de Rescate y Fortalecimiento de las Acciones de Educación Empresarial de la FNDE y están disponibles en la Biblioteca Elcida Ramos de Souza, FNDE, Setor Bancário Sul Q. 2 - Asa Sul, Brasília - DF, 70655-775.

**Contribuciones de los autores:** Cinara Gomes de Araújo Lobo: recolección y análisis de datos, entrevistas, argumentos teóricos y redacción; Leomir Araujo: argumentos teóricos y revisión.

---

**Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.**  
Corrección, formateo, normalización y traducción.

