



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

LIVIA MOURA DELFINO DA COSTA

**O PAPEL DO FNDE NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA
COMPREENSÃO A PARTIR DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

**CAMPINAS
2019**



LIVIA MOURA DELFINO DA COSTA

**O PAPEL DO FNDE NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA
COMPREENSÃO A PARTIR DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Debora Cristina Jeffrey

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA LIVIA MOURA DELFINO DA COSTA E ORIENTADA PELA PROFESSORA DOUTORA DEBORA CRISTINA JEFFREY.

**CAMPINAS
2019**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

C823p Costa, Livia Moura Delfino, 1985-
O papel do FNDE no arranjo federativo brasileiro : uma compreensão a partir da análise da implementação do Programa Mais Educação. / Livia Moura Delfino da Costa. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Debora Cristina Jeffrey.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil). 2. Programa Mais Educação. 3. Federalismo. 4. Educação e política. 5. Implementação. I. Jeffrey, Debora Cristina, 1977-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The role of FNDE in the Brazilian federative arrangement : an understanding from the analysis of the implementation of the More Education Program

Palavras-chave em inglês:

National Development Fund for Education

More Education Program

Federalism

Education and politics

Implementation

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Debora Cristina Jeffrey [Orientador]

Jeffrey, Debora Cristina

Luís Enrique Aguilar

Lucia Helena Alvarez Leite

Data de defesa: 13-06-2019

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: 0000-0003-3261-3963

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1408482038981653>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O PAPEL DO FNDE NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA
COMPREENSÃO A PARTIR DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

Autor: Livia Moura Delfino da Costa

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr.^a Debora Cristina Jeffrey

Dr.^o Luís Enrique Aguilar

Dr.^a Lucia Helena Alvarez Leite

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros da Comissão Examinadora encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

**CAMPINAS
2019**

*Aos meus ancestrais, em especial ao meu
bisavô João Firmino dos Santos.
A todos aqueles que tiveram seus sonhos
roubados pela desigualdade educacional do
Brasil.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade da vida terrena e aos espíritos amigos pela companhia constante a me protegerem e me intuírem ao longo do meu caminhar.

Agradeço aos meus pais por me receberem para mais uma oportunidade de aprendizado no plano terreno. À minha mãe pelo exemplo de coragem e força e ao meu pai pelo exemplo de paciência, resignação, amor e caridade.

Gratidão eterna à minha filha Sophie que chegou em minha vida como o fogo chega para o milho de pipoca retratado por Rubem Alves em seu texto intitulado *A Pipoca*. Você me impulsionou para um caminho de autodesenvolvimento que não tem volta.

Gratidão ao meu amigo de quatro patas Bilbo que esteve ao meu lado em todas as madrugadas, domingos e feriados em que ficava em casa sozinha para escrever esse texto e tirava de mim a sensação de solidão.

Gratidão a Allan, por me acompanhar nessa aventura e pela paciência nos dias em que tive que me ausentar do ambiente familiar para retomar os meus sonhos.

Gratidão à minha irmã Luiza por ser minha fortaleza, à minha irmã Karina e ao meu irmão Lucas pela torcida constante e à minha irmã de coração Soraya pelo dom de trazer sempre um sorriso ao meu rosto mesmo quando tudo parecia estar desabando. Meu amor por vocês quatro é eterno.

Gratidão à minha amiga Suzuky pela acolhida e presença constante traduzida em abraço, conselho e sorriso em muitos momentos durante esta pesquisa.

Agradeço às terapias alternativas, aqui representadas pela gratidão à Madalena de Oliveira, Ana Joyce Martins, Juliana Lara e Ivone Lopes. Sem vocês não teria finalizado esse texto com essa sensação de equilíbrio e paz.

Gratidão à professora Débora pela orientação constante, acolhimento em Campinas e especialmente pelo exemplo de força feminina e luta em prol da escola pública de qualidade.

Gratidão ao professor Luís Aguilar pela honra de participar de aulas que despertavam minhas inquietações mais internas e pela reflexão sobre o cuidado com as inferências na pesquisa em política educacional.

Gratidão à professora Lúcia Helena por sua contribuição a esta pesquisa e pela energia de alegria que me contagiou no dia da qualificação.

Gratidão àqueles servidores do FNDE que têm o compromisso com a melhoria da qualidade da educação pública e dedicam-se diariamente de coração a esse propósito. Aqui

representados pelos amigos Sander, Valdoir, Nádja e Estêvão. O trabalho e dedicação de vocês me inspira e fortalece o meu caminhar.

Gratidão aos servidores Cinara Lobo, David Lustosa e Adalberto da Paz pela iniciativa de escreverem o artigo que foi fundamental para finalização desta pesquisa.

Por fim, agradeço ao canto dos pássaros e ao nascer do sol que alegravam minhas manhãs quando em muitos dias estava finalizando alguma parte desse texto e era surpreendida com um verdadeiro espetáculo traduzido em minha alma em paz e sensação de dever cumprido.

Uma conversa inesperada e inquietante

Motorista: Boa noite, o que você estuda aqui (Unicamp)?

Você estuda para ser ‘dotôra’?

Lívia: Como? Faço mestrado (acreditando que ele estava brincando).

Motorista: E isso é para formar ‘dotôra’ médica?

Lívia: Não, mestrado é uma continuação dos estudos após concluir a graduação, o nível superior, ‘faculdade’ (começando a perceber o que estava acontecendo).

Motorista: Graduação? Isso é para se formar em ‘dotôra’ médica?

Lívia: Não, faço mestrado em educação. Graduação é o primeiro nível da educação superior, depois da conclusão do ensino médio e ser aprovado no vestibular. Depois de se formar, você pode fazer alguma especialização na qual se aprofunda num tema escolhido para estudo. Primeiro temos o mestrado, com duração mínima de 2 anos e depois temos o doutorado, com duração de 4 anos (finalmente compreendendo o que ocorria).

Motorista: Nossa, mas estuda muito. E não é para ser ‘dotôra’ médica?

Lívia: Não, é para ser professora.

Motorista: Professora? Você deve estar brincando! Não sabia que professora tinha que estudar tanto assim.

(Parte do diálogo da autora deste trabalho com um motorista de transporte por aplicativo ocorrido no segundo semestre de 2017 em Campinas/SP)

RESUMO

Esta dissertação explora o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE no arranjo federativo brasileiro a partir da análise da implementação do Programa Mais Educação – PME, considerando o período de 2007 a 2016. Trata-se de estudo de análise de política de financiamento, de caráter descritivo/analítico, amparado pela análise documental e bibliográfica e pela pesquisa qualitativa, com enfoque crítico-dialético. Para realizar o estudo, utilizou-se do modelo de análise de implementação proposto por Francine Rabinovitz e Martin Rein (1993) por se aproximar do processo de implementação de programas observado no âmbito do FNDE. Inicialmente, discutiu-se o conceito de federalismo e um breve histórico sobre o federalismo no Brasil e sua relação com as características observadas no modelo de implementação de políticas educacionais atual. Em seguida, foram apresentados elementos basilares para a compreensão do papel da autarquia na dinâmica federativa, a exemplo dos conceitos de descentralização, desconcentração, autonomia, regime de colaboração e federalismo cooperativo, com a finalidade de elucidar a relação do Ministério da Educação com o FNDE e entre essas instituições e os entes federados. Posteriormente, parte-se para a descrição da implementação do PME em cada etapa do modelo proposto para análise com a finalidade de identificar as variáveis que envolvem o momento em que a intenção da política se transforma em ação e, conseqüentemente, como o papel do FNDE no pacto federativo impactou na implementação do Programa. A partir dessa descrição, identifica-se a necessidade de analisar uma das etapas da implementação, a etapa de supervisão do PME. Para isso, utilizou-se o referencial teórico do neoinstitucionalismo, por ser uma abordagem que busca elucidar o papel das instituições nas determinações de resultados políticos. A conclusão da pesquisa aponta para a necessidade de a autarquia alinhar o seu arranjo institucional com a visão proposta no planejamento estratégico do FNDE de ser referência em implementação de políticas educacionais no Brasil, considerando as diferentes etapas proposta pelo modelo de análise de implementação utilizado no estudo e o planejamento como a fase mais concreta da implementação.

Palavras-chave: Federalismo; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; implementação de política; Programa Mais Educação.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the role of the National Fund for Education Development - FNDE in the Brazilian federal arrangement, based on the analysis of the implementation of the More Education - SME Program, from 2007 to 2016. This is a study of financing policy analysis, descriptive / analytical, supported by documentary and bibliographical analysis and qualitative research, with a critical-dialectic approach. To carry out the analysis, we used the implementation analysis model proposed by Francine Rabinovitz and Martin Rein (1993) for approaching the program implementation process observed within the Autarchy. Initially, we discussed the concept of federalism and a brief history about federalism in Brazil and its relation with the characteristics observed in the model of implementation of current educational policies. Next, we presented basic elements to understand the role of the FNDE in the federative dynamics, such as the concepts of decentralization, deconcentration, autonomy, collaboration regime and cooperative federalism, in order to elucidate the relationship between the Ministry of Education and FNDE and between these institutions and the federated entities. Subsequently, we go on to describe the implementation of the SME in each step of the proposed model for analysis to identify the variables that involve the moment when the intention of the policy becomes action and, consequently, as the role of the FNDE in the federative pact impact on the implementation of the Program. From this description, one identifies the need to analyze one of the stages of implementation, the supervision stage of the Program. For this, the theoretical reference of the neoinstitutionalism was used because it is an approach that seeks to elucidate the role of the institutions in the determinations of political results. The conclusion of the research points to the need for the municipality to align its institutional arrangement with the vision proposed in FNDE's strategic planning to be a reference in the implementation of educational policies in Brazil, considering the different stages proposed by the implementation analysis model used in the study. and planning as the most concrete phase of implementation.

Keywords: Federalism; National Development Fund for Education; policy implementation; More Education Program

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1 – Mapa Estratégico do FNDE

Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária do PDDE de 2003 a 2016

Gráfico 2 – Índice de Inexecução de Recursos por UF – Programa Mais Educação 2012

Gráfico 3 – Presença de experiências de educação integral anteriores ao PME, em estados/municípios no Brasil e nas suas regiões – 2013

Tabela 1 – Orçamento do FNDE (valores em bilhões de reais)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referencial teórico-metodológico da pesquisa

Quadro 2 – Pontos favoráveis e contrários à descentralização no campo das políticas públicas

Quadro 3 – Desafios da coordenação federativa e possíveis caminhos para resolução

Quadro 4 – Soluções para redução das desigualdades regionais e dificuldades relacionadas ao processo de formulação/implementação

Quadro 5 – Tipos de Transferências financeiras realizadas pelo FNDE

Quadro 6 – Gestão e Execução dos Programas, projetos e ações relacionados às transferências voluntárias

Quadro 7 – Competências legais do MEC e FNDE de acordo com as Resoluções nº 02/2016

Quadro 8 – Valores de referência para cálculo de repasse de recursos destinados às escolas participantes do Programa Mais Educação

Quadro 9 – Relatórios de Auditoria do FNDE realizadas na região norte no período de 2008 a 2016

Quadro 10 – Prováveis Causas da inutilização de recursos na conta do PDDE – Integral no ano de 2012

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CECANES – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CORAP - Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão

EEx - Entidade Executora

E-SIC - Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Programa Formação pela Escola

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INDEP - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

MEC - Ministério da Educação

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PAR - Plano de Ações Articuladas

PBA - Programa Brasil Alfabetizado

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PET - Programa de Educação Tutorial

PME – Programa Mais Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PNME – Programa Novo Mais Educação

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

ProInfância – O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

Projovem - Programa Nacional de Inclusão de jovens

Pronatec – O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SEB – Secretaria de Educação Básica

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDUC – Secretaria de Educação

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

SNE – Sistema Nacional de Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UEx - Unidade Executora

SUMÁRIO

1-INTRODUÇÃO	16
1.1 - Objetivo.....	23
1.1.1 - Objetivo Geral.....	23
1.1.2 - Objetivos Específicos.....	23
1.2 – Referencial Teórico-Metodológico.....	24
2 - O FEDERALISMO NO BRASIL – A COORDENAÇÃO FEDERATIVA E TÉCNICA NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	29
2. 1 - Breve histórico sobre a relação entre federalismo, educação e desigualdades no Brasil.....	29
2. 2 - Federalismo Cooperativo a partir da Constituição Federal de 1988.....	33
2. 3 - O Arranjo Institucional da União para a Coordenação Federativa e Técnica: o MEC e o FNDE.....	40
2.4 - Criação do FNDE e visão geral sobre o seu funcionamento.....	43
3 – O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – DA INTENÇÃO À AÇÃO	53
3. 1 – Intenção.....	53
3.2 - Implementação do Programa Mais Educação – Elaboração de Diretrizes, Distribuição de Recursos e Supervisão.....	58
3.2.1 - O Modelo de Análise de Implementação.....	58
3.2.2 - Elaboração de Diretrizes.....	60
3.2.3 - Distribuição de Recursos.....	63
3.2.4 - Supervisão–Auditoria, Monitoramento e Avaliação no Programa Mais Educação.....	67
3.2.4.1 - Auditoria.....	68
3.2.4.2 - Monitoramento e Avaliação.....	73
3.2.5 – Ação.....	81
4 – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	86
4.1 - Participação dos atores no planejamento da política e coordenação federativa – políticas de indução.....	92
4.2 – Sobreposição e competição de programas.....	96
4.3 - Limitação de conhecimento técnico e compreensão dos objetivos do programa.....	98
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

1 - INTRODUÇÃO

O texto intitulado *Uma conversa inesperada e inquietante* descreve parte de diálogo ocorrido com um motorista de transporte por aplicativo que tive a oportunidade de vivenciar ao sair de uma aula no segundo semestre de 2017 na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O resultado dessa aprendizagem contribuiu para a definição dos rumos do objeto da pesquisa, uma vez que a partir dessa vivência foram revividas as entranhas da minha própria história como estudante de escola pública desde os meus sete anos até a pós-graduação. Ali, dentro daquele carro, ainda imersa nas inquietações provocadas pela discussão de um texto do livro *A Era dos Direitos* de Norberto Bobbio (2004), me deparava com aquele contexto que resgatava sentimentos e memórias remotas, mas com emoções latentes das dores, medos, alegrias e rico aprendizado vivido na minha trajetória na escola pública.

E ao sentir, tudo começava a fazer sentido e o objeto desta pesquisa tomava outra dimensão e proporção durante aqueles 15 minutos de conversa. Era sobre garantia de direitos que estávamos falando. Direito de conhecer a organização da estrutura educacional do seu país; direito de conhecer os seus direitos e lutar para a concretização deles; direito de ser cidadão e viver a cidadania plena.

Muito poderia ser dito e discutido a partir do diálogo exposto. Entretanto, essa não é a proposta ao trazê-lo para este texto, mas para servir como uma espécie de norte para que este trabalho não perca de vista o que considero o objetivo maior de cada minuto de dedicação: a compreensão das políticas públicas educacionais como instrumento de garantia de direito à cidadania. E nesse contexto, a educação tem papel fundamental na construção e desenvolvimento da cidadania dos indivíduos e de uma sociedade. Relação esta muito bem analisada por Carvalho (2013) ao destacar em seu livro *Cidadania no Brasil*, que a educação “tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos”. Por meio da educação as pessoas “tomam conhecimento dos seus direitos e se organizam para lutar por eles.” (CARVALHO, 2013, p. 11)

Dessa maneira, embora não seja objeto deste trabalho a discussão da garantia do direito à educação para construção da cidadania, considero que esse seja o espírito da pesquisa e que estará presente, mesmo que implicitamente, em cada entrelinha. Nesse sentido, as análises que serão feitas por meio deste estudo, contribuirão para a compreensão do funcionamento do Estado e, conseqüentemente, para a luta dos indivíduos pela efetivação do “Estado de Cidadania”, consoante elucidado na citação de Bobbio (2004):

[...] É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos. (BOBBIO, 2004, p.68).

Sobre garantia de direitos, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 3º, estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, orientadores das políticas governamentais. Dentre eles, destacamos o disposto no inciso III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988)

Uma perspectiva de elaboração de políticas governamentais orientadas pelo objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais teria como norte a garantia dos direitos sociais. Dentre os direitos sociais consagrados na CF/88, consta a educação. Embora não seja objeto deste trabalho realizar uma discussão sobre o direito à educação, é indiscutível a sua indissociabilidade com o modelo federativo, conceito-chave desta pesquisa, como esclarece Araujo (2013):

A questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des)centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade. (ARAUJO, 2013, p.32).

Sendo assim, quando a CF/88 consagra a educação como um direito social, entende-se que, por meio dela, pode-se exigir do Estado uma ação em busca da realização da igualdade material entre os cidadãos, uma vez que os direitos sociais encontram-se entre “os direitos de segunda dimensão, apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida”. (LENZA, 2017, pg. 1250)

Com a finalidade de garantir o direito social à educação, o art. 211 da CF/88 estabelece que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Em seu § 1º, preconiza que a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988). Diante desse contexto, Cruz (2011) destaca o seguinte:

[...] As políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade, demandando da União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país. (CRUZ, 2011, p. 85).

Logo, observa-se que os entes federados têm autonomia para organizar os seus respectivos sistemas de ensino e a União, além de organizar o seu sistema, também tem a função redistributiva e supletiva em decorrência do contexto histórico de desigualdades regionais que serão discutidas neste trabalho. É nesse cenário de desigualdade que a Lei Federal nº 5.537/1968 cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia por meio da qual a União executa a função redistributiva e supletiva assegurada na Carta Magna. O FNDE exerce um papel fundamental na execução e no financiamento das principais políticas públicas educacionais do Ministério da Educação, as quais, por sua vez, materializam-se nos programas, projetos e ações educacionais do país. (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, esta pesquisa visa responder à seguinte problemática: O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE na dinâmica federativa brasileira impactou na implementação do Programa Mais Educação? Para isso, a análise da implementação foi feita a partir do modelo de análise de implementação proposto por Francine Rabinovitz e Martin Rein (1993), segundo o qual a implementação é compreendida como um processo que se encontra entre a “intenção” e a “ação”. A construção teórica proposta pelos autores permite que identifiquemos a ocorrência de desvios, alterações e reformulações durante o processo de implementação que tenha contribuído para o distanciamento ou aproximação entre as “intenções” descritas nos textos legais que instituíram o Programa e as “ações” resultantes da sua implementação.

A escolha do período de análise alcança o intervalo entre a instituição do PME, por meio da Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, até a publicação da Portaria do Ministério da Educação n.º 1.144, de 10 de outubro de 2016, que instituiu o Programa Novo Mais Educação – PNME. (BRASIL, 2007; 2016a).

Nesse sentido, desde 2004, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), o Ministério da Educação (MEC) afirma intencionar combater as injustiças presentes na educação pública brasileira com a construção de uma proposta de Educação Integral por meio da ação articulada entre os entes federados, consoante

apontado no documento referência para o debate nacional sobre educação integral elaborado pelo MEC.

Desde 2004, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), o Ministério da Educação acelerou o enfrentamento das enormes injustiças que persistem na educação pública brasileira. Tendo como base a perspectiva de universalizar o acesso, a permanência e a aprendizagem na escola pública, a construção participativa de uma proposta de Educação Integral – por meio da ação articulada entre os entes federados e/ou também das organizações da sociedade civil e dos atores dos processos educativos – aponta para esse enfrentamento, sobretudo para a superação das desigualdades e da afirmação do direito às diferenças. (BRASIL, 2009, p. 9).

Essa ação articulada a que se refere o documento passa pela discussão dos aspectos que envolvem a relação intergovernamental, a cooperação entre os entes, a divisão de competência em matéria educacional, dentre outros fatores. Por essa razão foi escolhido o Programa Mais Educação para analisar os impactos do papel do FNDE na dinâmica federativa.

Escolhida a temática, foi realizada consulta ao banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, em outubro de 2018, e foram encontrados cerca de 176 estudos cuja temática central é o Programa Mais Educação.

Dentre eles, 23 são teses de doutorado e 153 são dissertações de mestrado. Constatou-se que 83,5% (147) dos trabalhos se referiam a pesquisas de implementação ou avaliação do programa no âmbito municipal ou estadual e sua relação com a indução da educação integral nas respectivas escolas ou sistemas de ensino. Envolviam temáticas que discutiam questões de currículo escolar, formação docente, aprendizagem, avaliação em larga escala, gestão democrática, educação ambiental, esporte, inclusão, qualidade da educação, prática educativa, educação do campo, direito à educação, projeto político pedagógico, estudos de caso, conselho escolar, gestão escolar, intersetorialidade, dentre outras. (BECKER, 2015; LIMA, 2015; MOL, 2015; SCANSETTI, 2017; OLIBONI, 2016)

Os demais trabalhos, que correspondem ao percentual de 16,5% (29 pesquisas), realizaram análise de documentos-referência em relação ao Programa Mais Educação, documentos estes que foram disponibilizados pelo MEC. Foram discutidas questões conceituais concernentes à concepção da “educação integral” e suas diferenças em relação à “escola de tempo integral”, currículo, a história da educação integral no Brasil e os modelos de escola em tempo integral, análise do discurso, impacto do programa nas avaliações de larga escala, agenda de governo, atores sociais e movimentos social e empresarial, relação do

PME com outros programas sociais do governo federal, função da escola e papel do professor, análise comparada entre Brasil e Portugal e Brasil e Argentina, dentre outros. (GIGANTE, 2016; PIO, 2014; SANTOS, 2014; SILVA, K, 2016; SCHIMONEK, 2017; WEITZEL, 2016; XIMENES, 2016).

Desses 176 trabalhos, destacam-se quatro dissertações e uma tese que discutiram temáticas que se aproximam do tema ora em estudo. A dissertação de Santos (2014) parte da análise de documentos que nortearam a implementação do Programa disponibilizados pelo MEC, além de relatórios do FNDE e dados do Censo Escolar (INEP), e realiza uma discussão na perspectiva do financiamento, com a elaboração de cálculos para fins de observação e comparação do valor aluno/ano do Ensino Fundamental em tempo integral do FUNDEB e do PME. O trabalho conclui que o PME precisa superar desafios para se concretizar como fomento para implementação de escolas de tempo integral.

Embora estejamos discutindo a implementação na perspectiva da autarquia responsável pela transferência de recursos para o PME, não faremos uma análise sobre o financiamento semelhante à realizada por Santos (2014), mas sim uma discussão acerca do papel da autarquia na implementação do programa em estudo.

A tese de Costa (2016) objetivou compreender, por meio da implantação e gestão do PME no sistema municipal de educação de Duque de Caxias (RJ), as determinações histórico-políticas que suscitam no regime de colaboração a nível municipal. O trabalho discutiu as tensões, adaptações e inovações provocadas pelo PME ao se incorporar na realidade da escola pública municipal e o impacto da dimensão política, expressa pelo regime de colaboração na implantação e gestão do PME. O autor conclui que “as divergências e conflitos políticos, heranças da fragmentação e fragilidade de formação da escola básica brasileira, associados às suas carências estruturais, pesaram negativamente na concretização do PME em Duque de Caxias” (COSTA, 2016, p 215). A tese explora como o regime de colaboração entre a União, o estado e o município se comportaram frente às demandas do PME em relação às fontes de recursos para implantação e gestão do programa, bem como na divisão de responsabilidades.

Na discussão do regime de colaboração, o autor destaca os desafios a que os entes federados são submetidos frente às disparidades socioeconômicas, à omissão da União no exercício de suas funções supletivas, bem como a dependência dos sistemas municipais dos programas de assistência técnico-financeira do governo estadual e federal, diante das limitações dos sistemas de ensino municipais. Com destaque para a discussão de que o regime de colaboração se encontra ainda em fase de “intenção.” (COSTA, 2016).

Em que pese a aproximação deste trabalho com o de Costa (2016) em relação à discussão do regime de colaboração no contexto do PME, o autor realiza a análise na perspectiva da implementação no âmbito do sistema municipal de ensino e nós o faremos na esfera federal.

A dissertação de Magalhães (2016) tem como objetivo analisar o Programa Mais Educação em escolas públicas dos anos finais de ensino fundamental de São Sebastião (DF), no período de 2011 a 2014, com a finalidade de identificar as contradições entre as propostas do programa e o que, de fato, ocorreu nas escolas. Dentre os resultados, a autora aponta que a descentralização de recursos para as escolas por meio do PDDE – Integral não significa necessariamente autonomia das escolas. Identifica, também, uma “articulação assimétrica, burocrática e formal entre o MEC/SEDF/Escolas”. (MAGALHÃES, 2016, p.117).

Tanto a Tese de Costa (2016), como a dissertação de Magalhães (2016) contribuirão com este trabalho para ampliar o olhar sobre a implementação do PME na escola, uma vez que a proposta é entender o que acontece entre a “intenção” do programa e a “ação”, esses trabalhos auxiliam na compreensão do cenário da “ação”.

A dissertação de Almeida (2017) analisa o PME como estudo de caso e discute a relação entre as fases de formulação e implementação de políticas públicas, tendo como referência o Ciclo de Políticas. Evidencia a complexidade da análise de políticas públicas, bem como a fragilidade das políticas sociais, com destaque para a análise dos impactos da ausência da atuação dos docentes na formulação da política de educação integral, o que geraria, segundo a autora, “modelos de implementação pouco executáveis para a realidade de cada município ou escola”. (ALMEIDA, 2017, p. 120).

Almeida destaca, ainda, algumas fragilidades em relação ao PME relacionadas ao pacto federativo, a exemplo do problema da adesão às políticas federais pelos demais entes federados e das desigualdades estruturais presentes nos estados e municípios. Para este último, baseados nos elementos equilibradores de desigualdades destacados por Arretche (1999) - legado das políticas prévias, regras constitucionais, engenharia operacional e estratégia para estimular a adesão - a autora ressalta as seguintes características:

[...] No caso do PME, esses elementos demonstram alguma fragilidade, pois não foi identificado: 1) Legado federal de sucesso relacionado à Escola de Tempo Integral; 2) as regras institucionais existem, mas ainda parecem estar no campo das ideias; 3) a engenharia operacional considerou apenas os âmbitos dos recursos financeiros necessários e elaboração de materiais orientadores para a sua implementação; e 4) a estratégia de indução fundamentou-se apenas nos pré-requisitos necessários para a adesão, pautados por medidores de avaliação dos alunos e suas condições de vulnerabilidade. (ALMEIDA, 2017, p. 55).

Para a autora, os citados elementos poderiam ser interpretados como causas do descompasso entre formulação e implementação de políticas públicas federais. Quanto ao PME, conclui que a “burocracia necessária para sua adesão, somado às desigualdades dos municípios, no que se refere aos recursos humanos e estruturais, a ainda ao histórico de descontinuidade de políticas de Educação Integral e a definição do papel da instituição escolar” (ALMEIDA, 2017, p. 56) dificultam a adesão e implementação do PME.

Embora nosso trabalho se aproxime da pesquisa realizada por Almeida (2017), uma vez que correlaciona fases do ciclo de política, pacto federativo e PME, entendemos que não haverá repetição na discussão, mas sim ampliação, tendo em vista que propõe-se compreender as causas prováveis (desvios, alterações e reformulações) que geraram os descompassos entre a formulação e implementação do Programa identificados pela autora.

Por fim, a dissertação de Martinelli (2017) analisa a autonomia municipal na implementação do PME na cidade de São Paulo a partir da teoria sobre as relações intergovernamentais no Brasil e implementação de políticas públicas no período de 2011 a 2016. A pesquisa realiza um estudo de caso da implementação do programa com base na perspectiva da gestão municipal, explora a compreensão do exercício da autonomia decisória municipal na implementação das políticas públicas desenhadas no nível federal, como contribuição para as análises de implementação de políticas públicas.

Dentre as conclusões do autor, destaca-se que o município de São Paulo “construiu um arranjo de implementação colegiado junto ao MEC por ter criado uma série de incentivos institucionais para a implementação do programa federal em sua rede de ensino” (MARTINELLI, 2017, p. 7). A pesquisa de Martinelli é a que mais se aproxima do trabalho que estamos desenvolvendo, em virtude de integrar os elementos “implementação de políticas”, “PME” e “coordenação federativa”. Entretanto, o autor faz a sua análise na perspectiva do sistema municipal de educação e não explora a discussão sobre a coordenação federativa no âmbito do MEC e FNDE.

Inclusive, nas suas considerações finais, Martinelli (2017) aponta a necessidade de pesquisas que explorem a relação entre MEC e FNDE na implementação de políticas públicas educacionais, uma vez que há a necessidade de cooperação entre o órgão e a autarquia em decorrência de distinção nas atribuições, a exemplo do PME, em que o MEC é responsável pela concepção do Programa e o FNDE pela operacionalização. “Por terem atribuições distintas, ocorrem conflitos na articulação dessas organizações e há necessidade de

concertação de interesses. O quanto isso impacta no desenho e na implementação dos programas educacionais é algo que a literatura ainda precisa responder.” (MARTINELLI, 2017, p.177)

Dessa forma, a partir da revisão elaborada, a presente pesquisa objetiva compreender como a atuação do FNDE na dinâmica federativa brasileira impactou na implementação do Programa Mais Educação. Para isso, busca-se compreender inicialmente o federalismo cooperativo para área da educação, a origem da autarquia e sua relação com o MEC e entes federativos, bem como analisar as etapas do processo de implementação e cotejar os dados disponibilizados para última etapa, supervisão, com uma amostra de pesquisas acadêmicas de avaliação de impacto do programa nos estados e municípios com temas relacionados ao da pesquisa e relatórios de avaliação do programa disponibilizados pelo MEC.

1.1 - Objetivo

1.1.1 - Objetivo Geral

- Analisar como o papel do FNDE no arranjo federativo brasileiro impactou na implementação do Programa Mais Educação (MEC);

1.1.2 - Objetivos Específicos

- Compreender a posição do FNDE na dinâmica federativa e sua relação com o Ministério da Educação e com os entes federados;
- Analisar as etapas de elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão do processo de implementação e identificar os possíveis desvios que tenham ocorrido;
- Identificar e compreender o processo de avaliação da política de educação integral do governo federal, bem como as reformulações no processo de implementação decorrentes dela.

1. 2 – Referencial Teórico-Metodológico

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e documental por meio de abordagem qualitativa, cujas etapas de análise encontram-se detalhadas no quadro 1 (p.19). Quanto aos seus objetivos, configura-se como pesquisa explicativa, que, como nos esclarece Severino (2007, p. 123), “[...] é aquela em que além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação de método experimental/matemático, seja através de interpretação possibilitadas pelos métodos qualitativos”.

O estudo foi realizado na perspectiva do ciclo de políticas e para análise do processo de implementação utilizou-se o modelo elaborado por Martin Rein e Fancine Rabinovitz (1993), apresentado no texto *La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción*. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993). Partindo da ideia apresentada pelos autores de que “[...] se prestarmos atenção detidamente ao processo de implementação, poderemos detectar o momento preciso em que a intenção se traduz em ação, o ponto em que ocorrem os desvios e a reformulação, e as razões para que eles ocorram” (RABINOVITZ e REIN, 1993, p. 148 - *tradução nossa*), o modelo de análise proposto pelos autores foi escolhido com a finalidade de compreender as circunstâncias em que a intenção da política do governo federal para educação integral se traduz em ação durante o processo de implementação do PME e entender a atuação do FNDE no processo de implementação das políticas, especificamente na política de indução da educação integral, por considerar a autarquia um ator relevante nesse movimento de tradução da intenção à ação da política educacional nacional.

Um segundo aspecto que motivou a escolha do modelo para análise refere-se ao entendimento do processo de implementação ser “parte” de um processo político maior. Ao partir da “intenção” e chegar à “ação”, o centro do estudo de implementação não corre o risco de se perder das demais etapas do processo do ciclo de política, uma vez que na prática, segundo nos esclarece Aguilar Villanueva (1993, p.116): “as etapas podem superar-se umas às outras, podem condensar-se em torno de uma delas, se antecipar ou se atrasar, se repetir.” Assim, o pesquisador corre menos risco de desconsiderar as demais etapas do processo da política e incorrer no olhar único para o objeto, o que poderia interferir no encadeamento de conclusões e inferências.

Considerando o objetivo de analisar a implementação do PME sob a perspectiva do FNDE sem perder de vista a fase que antecede (intenção) e sucede (ação) a atuação da autarquia, compreende-se que os estágios elaborados pelos autores subsidiarão a análise por

meio do olhar sobre os imperativos que coexistem em cada etapa do processo de implementação.

Dessa forma, conforme detalhado no quadro 1 (p.19), analisou-se inicialmente a “intenção” da política que resulta no PME, a partir da observação e discussão da agenda do governo e da formulação da política de educação integral no país por meio do estudo da legislação federal e documentos-referência do MEC. Em seguida, foi utilizada a divisão em estágios do processo de implementação proposta pelos autores (elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão) para identificar no nosso modelo federativo brasileiro a competência dos diferentes atores que fazem parte do processo de implementação do PME e contextualizar o papel do FNDE frente ao pacto federativo, bem como identificar e discutir a atuação da autarquia nos diferentes estágios do modelo de análise.

Além da divisão dos estágios, foram utilizados os três imperativos (legal, burocrático e consensual) para compreender e distinguir todas as variáveis que se movimentam em torno dos três estágios de implementação e, conseqüentemente, identificar e analisar os desvios e reformulações que possam ter ocorrido. Por fim, a etapa após a implementação, que de certa forma está contida nela, é a “ação” que nessa pesquisa não receberá uma análise, mas apenas uma exemplificação por meio da descrição de uma amostra de pesquisas bibliográficas que tenham realizado estudos de caso sobre o PME nos estados e municípios brasileiros, bem como análise dos relatórios de pesquisa de impacto do programa disponibilizados no site do MEC.

Quadro 1 – Referencial Teórico-metodológico da pesquisa

Etapa do Ciclo de Política	Divisão de análise da Pesquisa	Metodologia de Pesquisa	
Agenda e Formulação	“Intenção”	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa bibliográfica e documental; Constituição Federal e legislação federal; documento-referência do MEC; 	
Implementação	Elaboração de diretrizes	Imperativos legais, burocráticos e consensuais	<ul style="list-style-type: none"> • Resoluções do FNDE; • Manuais de Orientação do MEC;
	Distribuição de recursos		<ul style="list-style-type: none"> • Regimento Interno do FNDE; • Relatório de Gestão do FNDE; • Resoluções do FNDE.
	Supervisão		<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de fiscalização da CGU e da Auditoria interna do FNDE do período de 2009 a 2017; • Relatórios de monitoramento do MEC do período de 2009 a 2017; • Amostra de Relatórios de Atividades das UEx gerados pelo Sistema PDDE-Interativo do MEC.

Avaliação de Resultados	“Ação”	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa bibliográfica de teses e dissertações que realizaram estudos de caso do PME relacionados ao tema da pesquisa. • Relatórios de Pesquisas de Impacto disponíveis no site do MEC.
-------------------------	--------	--

Fonte: Elaboração própria

Ressalta-se que a análise do papel do FNDE e da implementação do Programa Mais Educação está inserida no contexto de análise da política pública a partir do Estado. Esta escolha, segundo Aguilar (2013, p. 73), seria “indispensável para a tentativa de elaboração de uma matriz da análise satisfatória”, uma vez que consideraria as especificidades do Estado como subsídio para o estudo.

As pesquisas acadêmicas envolvendo as políticas públicas educacionais requerem um esforço intelectual que nos permita saber em que medida essas pesquisas realizam percursos mediados pela análise de inferência, pela análise causal e pela análise comparativa, e, ainda, se esta matriz inicial lhes assegura a produção de conhecimento. Em todo caso, um esforço intelectual que nos dê a certeza de que, ao pesquisar políticas públicas, estamos contribuindo para a elaboração de análises satisfatórias. (AGUILAR, 2013, p.22).

A partir do exposto, compreende-se que o modelo escolhido para análise dialoga com o problema da pesquisa e com a abordagem utilizada. Além de permitir que o objeto seja decomposto em suas partes constitutivas, para, posteriormente, ser recomposto na sua totalidade e apresentar um todo que adquire sentido uni e global, conforme esclarece Severino (2007), ao afirmar que “é preciso dividir, pela análise, o todo em suas partes constitutivas para que, então, num terceiro momento, se tenha consciência do todo, tendo-se plena consciência das partes que o constituem: é a síntese” (SEVERINO, 2007, p.83).

A definição dos procedimentos metodológicos expostos deve estar sustentada por uma perspectiva epistemológica que orienta a pesquisa na construção do conhecimento. Nesse sentido, Sanchez Gamboa (2015) esclarece sobre a importância de o pesquisador explicar os pressupostos epistemológicos das pesquisas para a qualidade do conhecimento, uma vez que “(...) a qualidade do conhecimento consiste, não apenas, na explicitação da relação lógica entre pergunta e resposta, como também na explicitação dos pressupostos epistemológicos (...)” (SANCHEZ GAMBOA, 2015, p. 19).

Severino (2007) elucida essa relação entre o pesquisador e a metodologia escolhida para olhar o objeto:

Não basta seguir um método e aplicar técnicas para se completar o entendimento do procedimento geral da ciência. Esse procedimento precisa ainda referir-se a um fundamento epistemológico que sustenta e justifica a própria metodologia aplicada.

[...] o pesquisador, ao construir seu conhecimento, está “aplicando” esse pressuposto epistemológico e, por coerência interna com ele, vai utilizar recursos metodológicos e técnicos pertinentes e compatíveis com o paradigma que catalisa esses pressupostos. Daí se falar em referencial teórico-metodológico. (SEVERINO, 2007, p. 108).

Saviani (2013) contribui para a discussão quando esclarece qual é a tarefa da epistemologia das políticas educacionais para o campo da pesquisa em política educacional na América Latina:

[...] dado que as políticas educacionais se formulam no entrecruzamento de duas ciências práticas, a política e a pedagogia, conclui-se de forma inevitável que a tarefa principal da epistemologia das políticas educacionais será precisar o estatuto teórico das ciências práticas. Nesta tarefa, será necessário intervir intencionalmente na categoria dialética da relação entre teoria e prática. (SAVIANI, 2013, p. 500, *tradução nossa*).

Diante desse contexto, o enfoque crítico-dialético é a perspectiva epistemológica escolhida para sustentar a metodologia de pesquisa, por meio de um posicionamento teórico crítico cuja análise compreende o processo político como algo não linear, dialético. Em que pese o enfoque escolhido, necessário considerar que uma análise mediada pela perspectiva dialética não se sustenta mediante a crítica pela crítica, mas pela análise crítica compreendida pela perspectiva da práxis social, como nos esclarece Frigotto (2001):

[...] Aqui se explica, a meu ver, a dialética materialista, ao mesmo tempo como uma postura, um método de investigação e uma práxis, um movimento de superação e de transformação. Há, pois, um tríplice movimento: de crítica, de construção do conhecimento “novo”, e da nova síntese no plano do conhecimento novo e da ação. [...] No processo dialético de conhecimento da realidade, o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social. (FRIGOTTO, 2001, p.79).

Sobre esse “tríplice movimento”, Saviani (2012) complementa a caracterização do método e esclarece sobre os direcionamentos de uma análise sob esta perspectiva.

[...] o método é caracterizado como um movimento que parte da síncrese (“a visão caótica do todo”) e chega, pela mediação da análise (“às abstrações e determinações mais simples”), à síntese (“uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas”). Em outras palavras, trata-se de um movimento que parte do empírico (a observação imediata, o todo figurado na intuição), passa pelo abstrato (a decomposição do todo em suas partes e a fixação das mesmas em conceitos simples de caráter geral) e chega ao concreto (síntese de múltiplas determinações), momento em que o fenômeno é captado e compreendido como totalidade articulada. (SAVIANI, 2012, p. 28).

Dessa forma, a compreensão da política como uma práxis social, descrita por Sanchez Gamboa (2015) como “a relação entre a teoria e prática, entre o pensar e o fazer, entre o dizer,

proclamar e a sua realização concreta, avaliada pela relação entre o pensar e o fazer, entre a proposta e a realização”, contribui para a proposta de análise da implementação do PME apresentada neste estudo, uma vez que identificamos esse movimento apresentado pelo autor no processo que resulta da “intenção” da política de indução da educação integral até a “ação” do PME, ou seja, entre a teoria e a prática.

A teoria materialista histórica sustenta que o conhecimento se dá *na e pela* práxis. A práxis expressa, justamente, a unidade indissolúvel de duas dimensões distintas, diversas no processo de conhecimento: a teoria e a ação. A reflexão teórica sobre a realidade não é uma reflexão dileitante, mas uma reflexão em função da ação para transformar. (FRIGOTTO, 2001, p.81).

A partir da percepção da política como uma práxis social, estruturamos o texto em três capítulos da seguinte forma:

O primeiro apresenta o conceito de federalismo e um breve histórico sobre a relação entre federalismo, educação e desigualdades no Brasil. Em seguida, são apresentadas as características do federalismo cooperativo estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Depois, é feita uma descrição do arranjo institucional da União para a coordenação federativa, na qual são explorados os conceitos de descentralização, desconcentração, bem como a relação do MEC com o FNDE, entre essas instituições e os entes federados, assim como a contextualização da criação da autarquia com uma visão geral sobre o seu funcionamento.

O segundo capítulo apresenta o Programa Mais Educação a partir do modelo de implementação apresentado pelos autores Rabinovitz e Rein (1993), em que a implementação é compreendida como o processo que se encontra entre a “intenção” e a “ação”. Os autores dividem a fase de implementação em três etapas: elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão. Com base no detalhamento de como se configurou a implementação do PME em cada etapa, pretende-se nesse capítulo analisar a atuação do FNDE na implementação do PME.

O terceiro capítulo faz a análise dos documentos de avaliação do Programa Mais Educação disponibilizados pelo MEC e FNDE cotejando-os com os resultados de amostra de pesquisas acadêmicas que tenham abordado os elementos de análise desta pesquisa em estudos de caso nos estados e municípios. Para essa análise, utilizou-se o referencial teórico do neoinstitucionalismo por ser uma abordagem que busca elucidar o papel das instituições nas determinações de resultados políticos.

2 - O FEDERALISMO NO BRASIL – A COORDENAÇÃO FEDERATIVA E TÉCNICA NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

2.1 - Breve histórico sobre a relação entre federalismo, educação e desigualdades no Brasil

José Afonso da Silva (2018), ao conceituar Estado, define-o como constituído de quatro elementos essenciais: “um *poder soberano* de um *povo* situado num *território* com certas *finalidades*. Sendo a *Constituição* o conjunto de normas que organizam estes elementos constitutivos do Estado: *povo, território, poder e fins*”. Esclarece o autor que o modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito de *forma de Estado*.

O Brasil, na sua organização política, adotou a forma federativa de Estado com a proclamação da República, em contraposição à forma de Estado unitário, no qual há uma unidade de poder sobre território, pessoas e bens. Na forma federativa, esse poder se subdivide no espaço territorial. Para o autor “o cerne do conceito de Estado Federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados federados)”:

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno. (SILVA, 2018, p. 102).

Nesse contexto, Cury (2010) conceitua e apresenta a distinção entre os três tipos gerais de federalismo: centrípeto, centrífugo e de cooperação. O primeiro caracteriza-se pelo fortalecimento do poder da União com predomínio das relações de subordinação dentro do Estado Federal com concentração de poder no centro; o segundo distingue-se pelo fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que há autonomia dos estados; o terceiro almeja o equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, com relação de colaboração entre eles por meio de distribuição de competências e atividades planejadas e articuladas objetivando fins comuns.

A origem do federalismo no Brasil ocorreu por desagregação (segregação), na qual a Federação surge a partir de determinado Estado unitário que resolve descentralizar-se (LENZA, 2017). Nesse sentido, Abrúcio (2010) ressalta que “o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes.”

O federalismo assumiu diferentes versões desde a sua origem na Constituição de 1891, sendo caracterizado como centrífugo na Velha República, especialmente entre 1898 – 1930 com o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras. Nos períodos do governo Vargas (1930 – 1934), Estado Novo (1937 – 1945) e Regime Militar (1964 – 1988) a relação entre o poder central e os Estados-membros assume características do federalismo centrípeto. Por fim, nas constituições de 1934, 1946 e 1988 há forte tipificação do federalismo cooperativo. (CURY, 2010).

Gilda Araújo (2013), ao discutir a relação entre a organização do ensino no país e sua articulação com o federalismo brasileiro, caracteriza o cenário histórico do federalismo no Brasil como um “*movimento pendular*” entre centralização e descentralização política e administrativa. Essas distinções nas relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central ao longo da história refletirá na atuação do Estado nacional na definição das políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, na manutenção, ampliação ou redução das desigualdades regionais.

Nesse contexto, Abrucio (2010) nos esclarece sobre a relação entre a forma como o federalismo foi construído e o seu impacto na desigualdade regional brasileira. O autor ressalta que a forma atual de Estado no Brasil é inaugurada “num autonomismo estadual oligárquico à custa do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil.”

[...] a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas conseqüências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país, como revela na área educacional. (ABRUCIO, 2010, p.44).

No âmbito das políticas educacionais, o Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16) é considerado um marco na descentralização do ensino brasileiro ao ampliar os poderes provinciais em detrimento do central e ao local. Esse arranjo é mantido pela Constituição Republicana de 1891, em que a federação se consagra com a maior autonomia dos Estados, embora mantivesse a “dualidade dos sistemas federal e estadual” (OLIVEIRA, C, 1999) na medida em que estava reservado à União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário e aos estados a instrução primária e educação profissional. Situação que legitimava a desigualdade entre as classes, uma vez que se configurava a distinção entre “a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e superiores) e a educação do povo (primária e escola profissional).” (OLIVEIRA, R e SOUSA, 2010).

Oliveira, R e Sousa (2010) ressaltam, ainda, que a transferência de responsabilidades governamentais significativas para os estados a partir da Constituição Republicana de 1891 induziu um atendimento diferenciado entre os entes federados. Situação sintetizada pelos autores na gênese de dois modelos: o primeiro manifestou-se nos estados das regiões Sul e Sudeste com a construção do seu sistema educacional ao longo do século XX, recorrendo subsidiariamente aos municípios; o segundo, nos estados do Norte e Nordeste, com a omissão da construção de um sistema de ensino pelos estados, tendo essa responsabilidade sido assumida precariamente pelos municípios. Esse cenário configura-se como na “explicação primeira da desigualdade no atendimento educacional do país”:

Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram-na para seus municípios, ainda mais pobres que os respectivos estados. Estes se desincumbiram da tarefa nos limites de suas possibilidades. (OLIVEIRA, R e SOUSA, 2010, pg. 16).

Em contraste com a Primeira República (1891), a Era Vargas (1930 a 1945) trouxe mudanças para o modelo federativo vigente com maior centralização do poder e enfraquecimento e aumento considerável da dependência dos governos subnacionais. Não foi diferente no contexto educacional, em que o governo Vargas traz de volta a ideia de centralização da educação na esfera federal. Em 1932, com a divulgação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, emerge a discussão em torno da descentralização cuja justificativa incluía as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação da escola aos interesses e às necessidades regionais. (OLIVEIRA, C, 1999).

Com a promulgação da Constituição de 1934 estabelece-se a responsabilidade da União em relação ao ensino nos territórios e DF, além da ação supletiva em caso de insuficiência de recursos dos estados e elaboração do Plano Nacional de Educação. Houve a criação do Conselho Nacional e Estaduais de Educação. No âmbito financeiro, ela estabelece para os estados e municípios percentuais mínimos orçamentários de aplicação de receita resultante de impostos no ensino. (OLIVEIRA, C, 1999).

Fica claro que o texto da Constituição de 1934 e as reformas desse período (1930 a 1945) podem ser considerados o princípio da concepção da organização atual da educação cujas palavras-chave encontram-se na atual Carta Magna: “ação supletiva”, “Plano Nacional de Educação”, “percentual mínimo”. Para Oliveira, R e Sousa (2010), a formulação de políticas e leis nacionais desse período dão o tom da concepção que seria predominante desde então:

[...] a de normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela sua implantação, admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia destes nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava-lhes o poder de legislar. (OLIVEIRA, R e SOUSA 2010, p. 17).

No período de 1946 a 1964 iniciou-se a defesa pela descentralização e uma incipiente coordenação federativa que garantiu maior democratização e dinamismo ao regime federativo. Situação que caracteriza a época como um avanço nas relações intergovernamentais com a combinação dos princípios da autonomia e interdependência entre os entes. Não obstante, Abrucio (2010) acentua que o federalismo cooperativo da época “configurou-se mais em uma redução das intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que aumentar a colaboração intergovernamental.” (ABRUCIO, 2010, p.56)

O golpe militar de 1964 trouxe vários retrocessos para o modelo de regime federativo conquistado no período de 1946-1964. Dentre tais retrocessos, destacam-se o fortalecimento da centralização decisória na relação do poder central com os entes subnacionais e a substituição da incipiente coordenação intergovernamental pela negociação em caráter clientelista. (ABRUCIO, 2010). Nesse contexto, José Afonso da Silva (2018) caracteriza o período que se inicia com o golpe militar de “mero federalismo nominal”, no qual a União tinha uma ampla área de competência enquanto estados tinham um reduzido campo de atuação.

Em 1967 promulga-se nova Constituição, com conseqüente aumento da centralização e diminuição da autonomia dos estados e municípios nas áreas política, financeira e administrativa. Em relação às políticas educacionais, o governo federal amplia a intervenção na educação básica com o aumento de recursos federais, políticas indutivas e auxílios de caráter nacional, além da criação de cursos técnicos e medidas de combate ao analfabetismo. (ABRUCIO, 2010, p. 57). É nessa fase que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é criado, em 1968. O novo papel do governo federal, por meio do conjunto de programas e do maior intervencionismo da União, gerou, segundo Abrúcio (2010, p. 57), “[...] uma nova combinação entre nacionalização e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor”. Essa complexificação reflete nas novas relações que foram estabelecidas para os entes federados após a Constituição Federal de 1988 e na elaboração das políticas educacionais.

Com o fim do regime militar, em 1985, inicia-se o processo de redemocratização com a conseqüente convocação da Constituinte. Em matéria educacional, os debates partiam da crítica ao centralismo da ditadura militar com destaque para a diversidade nacional e

autonomia dos entes federados. O resultado foi a ampliação da autonomia de estados e municípios e promoção destes a entes federados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. (OLIVEIRA, C, 1999)

2. 2 - Federalismo Cooperativo a partir da Constituição Federal de 1988

José Afonso da Silva (2018) assinala que a Constituição de 1988 organizou a repartição de competências entre poder central e os poderes estaduais e municipais na tentativa de refazer o equilíbrio na relação entre os entes.

Os limites de repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numa descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual. (SILVA, 2018, p. 481).

O *caput* do art. 18 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Aqui se origina a peculiaridade do federalismo brasileiro em atribuir aos municípios o *status* de ente federado, assegurando-lhes, conseqüentemente, sua autonomia. (BRASIL, 1988).

A característica básica de qualquer federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia. (SILVA, 2018, p. 649).

Nos termos da Constituição, o Município brasileiro é entidade integrante da Federação e dotado de autonomia política, administrativa e financeira. Entretanto, conforme esclarece Silva (2018), essa é uma peculiaridade do Município brasileiro, uma vez que a condição de autonomia político-constitucional não está vinculada necessariamente à integração do conceito de entidade federativa. O autor compreende que “[...] não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação” (SILVA, 2018, p. 651).

Nesse contexto, a descentralização era a temática do novo federalismo inaugurado pela CF/88, com enfoque na municipalização. O processo não tinha a ver apenas com o repasse demais recursos e poderes aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios, na tentativa de romper com a lógica do “movimento pendular” entre centralização e descentralização, analisado por Araújo (2013).

No campo das políticas públicas, as discussões sobre a descentralização levantavam pontos favoráveis e contrários ao modelo, a exemplo dos descritos no quadro abaixo:

Quadro 2 – Pontos favoráveis e contrários à descentralização no campo das políticas públicas

Descentralização no campo das políticas públicas	
Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
Inovações criadas pelas municipalidades (Ex.: Programa Saúde da Família e Bolsa Escola);	Dependência financeira ou escassez de recursos para demandas dos cidadãos;
Aumentaria o controle Social;	Baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido.
Possibilidade em aumentar a eficiência na alocação de recursos e implementação das políticas;	Clientelismo, “prefeiturização” (excesso de poder nas mãos do prefeito);
Aumentaria eficiência na provisão dos serviços	Desenho desconcentrador da Lei nº 5.962/71 produziu mais desigualdade no acesso à educação.

Fontes: Abrucio (2010). Elaboração própria.

Embora a Carta Magna tenha assegurado autonomia político-constitucional aos entes subnacionais, essa autonomia não é irrestrita, uma vez que se faz necessário compatibilizar os interesses locais com os interesses nacionais, impondo uma interdependência entre os entes (Araújo, 2013). Situação que pode ser observada na divisão de competências prevista no texto constitucional.

Em relação ao modo de separação das competências entre os entes federativos, a doutrina classifica o modelo brasileiro como um federalismo cooperativo, no qual a separação das atribuições é mais flexível, “exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto”, conforme esclarece Pedro Lenza (2017). Nesse cenário, o autor ressalta que “a doutrina

adverte o risco de, a pretexto do modelo cooperativo, instituir-se um federalismo de ‘fachada’, com fortalecimento do órgão central em detrimento dos demais entes federativos e, assim, havendo sobreposição da União, a caracterização de um federalismo de subordinação.” (LENZA, 2017, p. 453)

Em relação à origem da divisão de competências entre os entes no Brasil, há uma peculiaridade a ser considerada na análise de políticas públicas. A Constituição dos EUA utiliza a técnica de repartição de competências na qual há a enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes. Entretanto, novas formas de repartição de competências surgiram para acolher composições de federalismo mais complexas que compatibilizassem a autonomia de cada entidade federativa com a reserva de campos específicos. José Afonso da Silva (2018) esclarece que essa composição mais complexa, adotada pela República Federal da Alemanha, na qual há a designação de competências exclusivas ou privativas (com possibilidade de delegação), comuns em que há a possibilidade de atuação paralela e concorrentes em que as competências para as diretrizes gerais cabem à União enquanto aos Estados compete complementar, pode ser observado na Constituição brasileira de 1988.

Dessa forma, percebe-se que, na tentativa de equilíbrio federativo, o sistema de distribuição de competências adotado pela Constituição de 1988 combina elementos do sistema adotado nos EUA com elementos do sistema Alemão, o que torna bastante complexo o modelo de repartição de competências adotado pelo Brasil, conforme elucida José Afonso da Silva (2018):

A nossa Constituição adota esse sistema complexo [...] por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem, atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar. (SILVA, 2018, p. 483).

Em matéria educacional, a competência organiza-se da seguinte forma: no grupo da competência material, na qual se encontram aquelas exclusivas da União, e as comuns, cumulativas ou paralelas, conforme classificação de José Afonso da Silva (2018), observa-se a competência para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, XXXX) na subclasse da competência material

comum, uma vez que, pela natureza das atribuições, não cabia apenas à União proporcionar os meios de acesso à educação com exclusividade, mas em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Já no grupo da competência legislativa, cujas subclasses incluem a exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, nota-se a competência privativa da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV) e a competência concorrente de legislar sobre “normas gerais de educação” (art. 24, IX e § 1º). Para o autor, “legislar sobre *diretrizes e bases* da educação nacional e sobre *normas gerais* de educação somam, no fundo, a mesma coisa.

A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas também não poderiam deixar de incluir na competência concorrente legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais. (SILVA, 2018, p. 507).

Ao analisar a distribuição de competências detalhadas nos art. 21 a 25 da CF/88, Arretche (2012, p. 14) conclui que o governo federal possui autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos nacionais, uma vez que “em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa.”

[...] A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais. Nessas áreas, tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas. O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa exclusiva da União, nas quais, portanto, as unidades constituintes estão interdidas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. O artigo 24 lista as áreas de competência concorrente, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas 16 incisos. O artigo 25 estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude jurisdicional da União, esse “resíduo” tende a ser praticamente inexistente. Exceto para criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área é de exclusividade legislativa dos estados. (ARRETCHÉ, 2012, p. 16).

Nesse sentido, Abrucio (2010) destaca que a Constituição de 1988 trouxe um equilíbrio do ponto de vista federativo na área da educação. Esse equilíbrio advém da proposta de divisão das competências mais descentralizadas na execução dos serviços, especialmente em relação aos municípios, com garantia de suporte financeiro e adoção de gestão democrática. O que garantiria o controle social e evitaria a oligarquização do municipalismo. Nesse sentido, a Carta Magna traz “elementos matizadores de uma

descentralização centrífuga” (2010, p. 60), com as competências comuns entre os entes e a definição do papel da União de elaborar diretrizes e normas nacionais, além da função redistributiva e supletiva para efetivar a garantia da equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino.

Entretanto, o autor adverte que essas competências comuns e a ação supletiva da União precisariam de articulação entre os entes federativos para evitar a concorrência ou competição das ações educacionais por meio da cooperação entre eles. A CF/88 tenta resolver essa questão com a proposta do regime de colaboração que “inauguraria o federalismo cooperativo para área educacional”. Entretanto, após 30 anos da publicação da Constituição, a implementação do regime de colaboração ainda não foi concretizada na área da educação. (ABRUCIO, 2010.)

A fragilidade do resultado se deveu à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração (ABRUCIO, 2010, pg. 61).

Dessa forma, ao inaugurar um novo modelo de federalismo no Brasil, com a promoção dos municípios a entes federados e garantir a autonomia político-constitucional aos entes subnacionais, a Constituição de 1988 gera a necessidade de organização de um novo arranjo institucional no âmbito educacional para que, primeiramente, as competências descentralizadas para os entes se concretizassem de forma harmônica com as competências estabelecidas para a União. Em outras palavras, havia a necessidade de orquestrar o respeito à autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas nacionais. O que exigia um projeto de descentralização articulado ao de coordenação federativa entre os entes federados.

Nesse sentido, cabe lembrar que o processo de descentralização não gerou apenas resultados positivos, visto que a lacuna da desigualdade regional e intermunicipal foi ampliada com o processo. Isso se deve, em alguma medida, aos fatores históricos apresentados, a exemplo da heterogeneidade entre os entes da federação, a dependência financeira e escassez de recursos, baixa capacidade administrativa e o clientelismo, conforme dados apresentados no quadro 2 (p.29). Somado a esses problemas Abrucio (2011) acrescenta que a ausência de uma preocupação de melhorar a articulação intergovernamental, com atenção à heterogeneidade e desigualdades presentes na federação brasileira a partir de um

projeto de construção da descentralização e da coordenação federativa entre os entes após a promulgação da CF/88, gerou três resultados negativos:

- a) A adoção de um **modelo compartimentalizado de relações intergovernamentais**, nas quais cada nível de governo atuava mais de forma autárquica do que compartilhada, uma vez que os custos da barganha federativa em prol da cooperação tornavam-se muito altos (DANIEL, 2001; ABRUCIO, 2005; MACHADO, 2009 apud ABRUCIO (2011);
- b) O **aumento da competição entre os governos subnacionais**, em processos como a guerra fiscal ou o “jogo de empurra” das políticas públicas [...];
- c) A **perda de uma visão mais sistêmica e/ou nacional das políticas públicas**, num país bastante desigual e que, por conta desta natureza, precisa de padrões básicos e de ações contra a assimetria dos entes federados; (ABRUCIO, 2011, p. 126, *grifos nossos*).

Diante desses resultados gerados pela ausência de um projeto que combinasse o processo de descentralização após a CF/88 e uma maior articulação intergovernamental, novos desafios precisavam ser enfrentados pela coordenação federativa a fim de alcançar o aperfeiçoamento da administração pública e a consequente redução da desigualdade regional. O quadro abaixo sintetiza esses desafios e os possíveis caminhos para sua resolução.

Quadro 3 – Desafios da coordenação federativa e possíveis caminhos para resolução

Desafios de Coordenação Federativa	Caminho para resolução
Conciliar expansão de direitos sociais (CF/88) com implementação descentralizada da maioria das políticas, especialmente pelos municípios; Expansão igualitária de direitos num país marcado pela desigualdade territorial;	Aumento das qualidades de gestão dos governos subnacionais, pelo estabelecimento de mecanismos que incentivem a ação conjunta das prefeituras numa mesma área, bem como a criação de capacidade indutora no plano federal;
Compatibilização entre autonomia dos entes e interdependência entre eles;	Produção de consensos e interlocução com o governo federal e entre os governos subnacionais; Criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação; Criação de incentivos institucionais que favoreçam a atuação mais cooperativa e entrelaçada entre os entes;
Relação entre política e burocracia.	Melhoria dos instrumentos de <i>accountability</i> e gestão dos governos subnacionais.

Fonte: Abrucio (2011). Elaboração própria.

Na ausência de uma efetiva implementação do regime de colaboração na área educacional, o governo federal utilizou como estratégia para combater as desigualdades regionais a criação de vários programas federais e o aumento de repasses de recursos para os

governos subnacionais, inclusive recursos que eram enviados diretamente às escolas. Embora dessa vez com mais transparência e respeito à diversidade dos entes federados, em relação à ação federal da época militar (1964-1985), inclusive com aperfeiçoamento de indicadores de resultados, o problema da cooperação e responsabilização entre os níveis de governo não foram resolvidos (ABRUCIO, 2010). Algumas estratégias para redução das desigualdades regionais e as suas respectivas dificuldades de implementação são discutidas, a exemplo das apresentadas no quadro 4. Algumas delas já são utilizadas pelo governo federal, outras não saíram do papel ou nem foram cogitadas.

Quadro 4 – Caminhos para redução das desigualdades regionais e dificuldades relacionadas ao processo de formulação/implementação.

Caminhos para redução das desigualdades Regional	Dificuldades na formulação/implementação
Reforma Tributária que alinhasse responsabilidade e condições financeiras;	Vontade Política; tempo de formulação e tramite legislativo;
Sistema Nacional de Educação (SNE): articulado, normatizador, coordenador e financiador;	Dificuldades políticas porque a adoção implica imediata adesão dos entes federados a diretrizes comuns;
Alinhar oferta de serviços com recebimento de recursos; Ex.: Fundos educacionais que utilizam parcela da União para reduzir as disparidades regionais;	Limitação do montante de complementação da União pode reduzir o impacto equalizador a que pretende a proposta, a exemplo do FUNDEB; Regulamentar transferência compulsória da União.
Programas implantados pelo governo federal diretamente nas escolas ou municípios. A unidade ou ente recebe determinado recurso para escolas (PDDE) e municípios (PAR) realizar atividades pactuadas nos instrumentos de adesão sem interferência da rede estadual de ensino.	Competição entre políticas regionais (estados) e nacionais; clareza nas proposições elaboradas pelo governo federal; dificuldade de apoio técnico.

Fonte: Oliveira, R e Sousa (2010). Elaboração própria.

Sendo assim, percebe-se que o enfrentamento real das desigualdades regionais na área educacional passa pela efetivação do regime de colaboração. Para isso, a concretização do regime depende do posicionamento da União em assumir o seu papel articulador por meio da estruturação administrativa federal com capacidade para o papel coordenador; construção de consensos em torno do modelo federativo que combine autonomia e interdependência; e fortalecimento de arenas de discussão e deliberação entre os entes que favoreça o processo de negociação e aprendizado constante. (ABRUCIO, 2010).

Em suma, após uma história marcada por desequilíbrios intergovernamentais, é preciso construir um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata às desigualdades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração. (ABRUCIO, 2010, p.66).

A conclusão do professor Abrucio (2010) é um guia que nos leva a compreender a importância para a redução das desigualdades regionais da União assumir o seu papel na coordenação federativa e conseqüentemente a efetivação do federalismo cooperativo por meio do regime de colaboração. Nesse contexto, qual seria a atuação do MEC e do FNDE na articulação do padrão nacional de qualidade na educação com a redução das desigualdades regionais e respeito à autonomia dos entes federados? Em outras palavras: a quem compete a coordenação federativa?

2.3 - O Arranjo Institucional da União para a Coordenação Federativa e Técnica: o MEC e o FNDE

Para nos aproximarmos de uma resposta a essa pergunta, é necessário conhecer como o MEC e o FNDE se estruturam dentro do contexto da Administração Pública Federal. Nesse sentido, Meirelles (2016) conceitua Ministérios como “órgãos autônomos da cúpula da Administração Federal. Situados logo abaixo da Presidência da República”. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. O Ministério da Educação, um dos vinte e seis ministérios atualmente existentes, tem as seguintes competências estabelecidas no art. 33 da referida legislação:

I - política nacional de educação; II - educação infantil; III - educação em geral, compreendidos o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino superior, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância, exceto o ensino militar; IV - avaliação, informação e pesquisa educacional; V - pesquisa e extensão universitárias; VI - magistério; e VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. (BRASIL, 2019).

Nos Ministérios integram-se os serviços da Administração indireta cujas atividades se enquadrem nas respectivas áreas de competência, ressalvas as que a lei integra à estrutura da Presidência da República. As entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta e que são vinculadas ao Ministério da Educação, estão no artigo único, XXI, alínea “h” do Decreto nº 8.872, de 10 de outubro de 2016, o FNDE. (BRASIL, 2016b).

Para compreender a relação de vinculação entre MEC e FNDE, faz-se necessário esclarecer alguns termos que envolvem esta relação. O primeiro deles é a diferença entre descentralização política, administrativa e desconcentração.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) aponta que a descentralização difere da desconcentração na medida em que a primeira envolve a distribuição de competências de uma pessoa física ou jurídica para outra; enquanto na segunda essa distribuição ocorre dentro da mesma pessoa jurídica. A autora ainda detalha essa diferenciação com novos elementos para compreensão:

A Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia. A descentralização supõe a existência de, pelo menos, duas pessoas, entre as quais se repartem as competências. (DI PIETRO, 2018, pg. 513).

Em que pese essa distinção conceitual, o Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, que dispõe sobre a reforma administrativa federal na qual um dos princípios norteadores é a descentralização, confunde os termos e indica providências que caracterizam desconcentração, e não descentralização, no art. 10, §1º, “a” que a descentralização será feita: “dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do nível de execução” (DI PIETRO, 2018, p.525).

A organização administrativa no Brasil está correlacionada à forma federativa de Estado. Nesse modelo, a Constituição Federal de 1988 assegura a autonomia político-administrativa dos entes federados por meio de uma descentralização política ou territorial, na qual o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, com competência legislativa própria que não decorre da União, mas da Constituição. Não há, portanto, hierarquia, tampouco relação de subordinação (MEIRELLES, 2016).

Na descentralização administrativa as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. Entretanto, quando se fala em descentralização, também não falamos em hierarquia nem subordinação, mas vinculação. O que diferencia a relação da descentralização política da administrativa é que na segunda não há autonomia, mas autoadministração. A hierarquia e subordinação são componentes da desconcentração (DI PIETRO, 2018).

Dito isto, conclui-se que a relação entre os Ministérios e as entidades da Administração Federal Indireta é de descentralização administrativa. Dentre essas entidades, figura a autarquia cujas características incluem “criação por lei específica com personalidade de Direito Público, patrimônio próprio, capacidade de autoadministração sob controle estatal e desempenho de atribuições públicas típicas”. (MEIRELLES, 2016, p. 438).

A relação entre o MEC e o FNDE é de vinculação, não de subordinação, uma vez que o FNDE integra a estrutura da Administração Pública Indireta com a natureza jurídica de autarquia. Meirelles (2016) conceitua autarquia como “entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio e atribuições estatais específicas”. O autor explica que “ser entes autônomos, não significa autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou” (MEIRELLES, 2016, p. 440).

O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político. Daí estarem as autarquias sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem, enquanto as autonomias permanecem livres desse controle e só adstritas à atuação política das entidades maiores a que se vinculam, como ocorre com os Municípios brasileiros (autonomias), em relação aos Estados-membros e à União. (Meirelles, 2016, pg.440)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) evita utilizar o termo “autonomia” para conceituar autarquia, denominando-as como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”. Para a autora, deve-se evitar o termo autonomia em relação às autarquias “porque estas não têm o poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se autoadministrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida”.

A vinculação das entidades da Administração indireta aos Ministérios traduz-se pela supervisão ministerial, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira, (MEIRELLES, 2016). Sendo assim, não há que se falar em hierarquia e subordinação, esse controle caracteriza-se como uma supervisão.

Em que pese essa característica não hierárquica, Meirelles (2016) aponta que esses meios pelos quais se exercem a supervisão ministerial sujeitam os entes descentralizados a um “controle que, por ser prévio em alguns aspectos, como no caso da nomeação de dirigentes,

fixação de despesas e aprovação do orçamento-programa e de programação financeira, caracteriza verdadeira subordinação, contrária à índole das empresas estatais”.

Em resumo, destaca-se que a relação do MEC com as suas Secretarias é de desconcentração, a do MEC com o FNDE é de descentralização administrativa e a da União com os demais entes federados é de descentralização política. No modelo federativo, essa vinculação precisa ser reconhecida na definição de políticas e os seus respectivos projetos, programas e ações que as concretizam.

Isto posto, acrescentamos que a descentralização é uma técnica de especialização, na qual consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição. No caso da criação do FNDE por meio da Lei nº 5.537/1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969, o MEC passa a responsabilidade de captação e canalização de recursos financeiros para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa (BRASIL, 1968;1969).

2.4 - Criação do FNDE e visão geral sobre o seu funcionamento

A Lei nº 5.537/1968 cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Nomenclatura alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969 para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tanto na Lei de criação quanto o atual Regimento Interno (Portaria nº 629/2017) da autarquia trazem textos semelhantes quanto à finalidade da instituição, com a diferença apenas de que o atual regimento troca o termo “planejamento nacional de educação” por “Plano Nacional de Educação”, a saber: “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional de educação”. (BRASIL, 1968; BRASIL, 1969; BRASIL, 2017b).

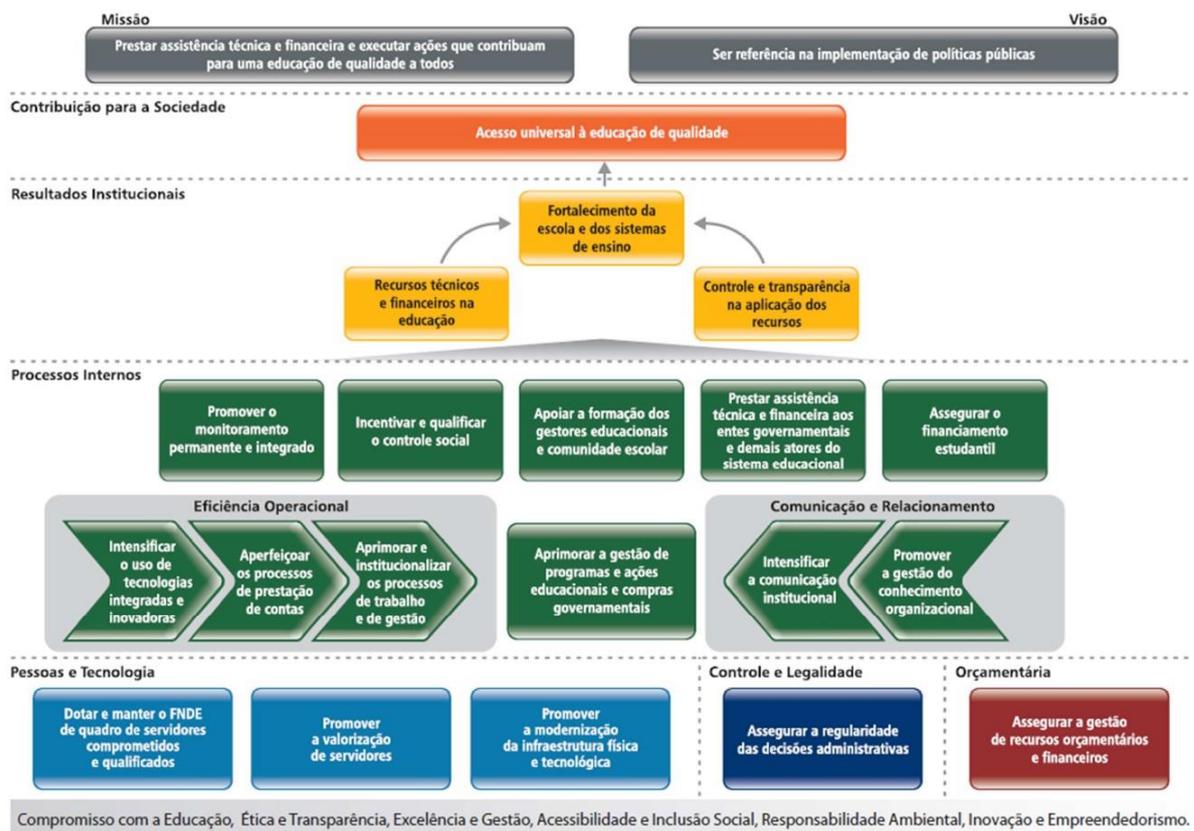
Cabe recordar que a autarquia nasce em meio ao regime militar, quando o governo federal amplia sua atuação na área educacional por meio de programas de indução e maior intervencionismo da União, o que provoca complexidade na implementação das políticas e gera a necessidade de criação de uma autarquia que se especializasse na execução dos projetos, programas e ações educacionais.

Em que pese a legislação que criou a autarquia e o Regimento Interno estabelecerem como finalidade do FNDE a captação e canalização de recursos financeiros, o planejamento estratégico da instituição estabelece que a sua missão é a de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, com

uma visão alicerçada em “ser referência na implementação de políticas públicas”. Em complementação, o §1º do art. 1º do Regimento Interno apresenta os conceitos de “recursos técnicos” e “recursos financeiros” correlacionados ao atingimento da “visão institucional” da Autarquia. (BRASIL, 2016c;2017b)

Dessa forma, percebe-se que o novo Regimento Interno da Autarquia “atualiza” a finalidade da instituição de forma coerente com a sua visão uma vez que “executar ações que concorram para uma educação de qualidade e ser referência em implementação de políticas públicas” (BRASIL, 2017b) exige objetivos que extrapolam a finalidade de captação e canalização de recursos financeiros.

Figura 1 – Mapa Estratégico do FNDE



Fonte: PAINT 2017; Site FNDE. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

Para uma melhor compreensão do funcionamento da autarquia na implementação do PME, dividimos a atuação da instituição primeiramente em relação aos tipos de transferências executadas e depois pela forma como o FNDE desempenha suas funções frente às diferentes ações executadas. A compreensão da gestão dos programas, projetos e ações educacionais praticadas pela autarquia é um passo relevante para a análise do seu papel no arranjo federativo brasileiro. Ressalta-se que não será possível explorar com profundidade todas as

perspectivas do funcionamento do FNDE, pois não seria possível, numa pesquisa de mestrado, realizar tal tarefa, tampouco esse não é o objeto de estudo deste trabalho. Aborda-se aqui os aspectos considerados relevantes para a compreensão da atuação da autarquia na dinâmica federativa a partir do olhar da implementação do PME.

O repasse de recursos financeiros da autarquia para a execução dos seus programas, projetos e ações educacionais ocorre por meio de três tipos de transferências aos estados, Distrito Federal e municípios: transferências constitucionais, transferências legais e as transferências voluntárias. O quadro abaixo resume e exemplifica a natureza de cada transferência (BRASIL, 2016c).

Quadro 5 – Tipos de Transferências financeiras realizadas pelo FNDE

Tipo de Transferência	Programas, Projetos e Ações	Resumo do Funcionamento
Transferências Constitucionais (Obrigatória)	FUNDEB	Recursos de Complementação da União ao Fundo. São repassados aos entes quando não for alcançado em cada estado o valor mínimo por estudante definido nacionalmente.
	Contribuição Social do Salário-Educação	10% da arrecadação do Salário-Educação e um terço dos 90% restantes são destinados ao FNDE para o financiamento de projetos, programas e ações voltados para a Educação Básica.
Transferências Legais (Obrigatória)	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, cujos valores dos repasses são definidos com base no Censo escolar do ano imediatamente anterior ao do atendimento, por dia letivo, para cada estudante, conforme etapa e modalidade de ensino. O recurso destina-se à oferta de alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a todos os estudantes da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e comunitárias conveniadas com o poder público.
	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	Transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, cujos valores do repasse são calculados de acordo com o número de estudantes da educação básica residentes em área rural e que utilizem o transporte escolar, conforme registro do Censo escolar do ano imediatamente anterior ao da execução do programa. O recurso é destinado ao custeio de despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal, estadual ou distrital de ensino, bem como para a contratação de serviços terceirizados de transporte.
	Programa Dinheiro	Transferência automática de recursos financeiros

	Direto na Escola (PDDE Básico)	cujo cálculo do PDDE básico é feito pela soma do valor fixo e valor <i>per capita</i> . Os recursos são destinados diretamente às escolas beneficiárias para garantir o funcionamento, melhoria da infraestrutura física pedagógica, bem como reforçar a autonomia gerencial das escolas. A partir de 2007, o programa começou a ser utilizado para destinação de recursos a escolas públicas para demandas específicas, denominadas “Ações Agregadas ao PDDE”, a exemplo do Programa Mais Educação.
Transferências Voluntárias	ProInfância, Programa Brasil Carinhoso, Programa Novo mais Educação, Programa Ensino Médio Inovador, Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio Integral, Pronatec, dentre outros.	Por meio das transferências voluntárias o FNDE financia outros projetos, programas e ações educacionais que não são atendidos por meio das transferências obrigatórias. Essa transferência ocorria por meio da celebração de convênio, mas desde a publicação da Medida Provisória nº 562/2012 (Lei nº 12.695/2012) é realizada por meio de Termos de Compromisso, cuja celebração é condicionada aos objetivos propostos no Plano de Ações Articuladas (PAR), deixando-se de adotar convênio.

Fontes: Relatório de Gestão do FNDE 2016 (BRASIL, 2017c), site do FNDE e Plano Anual de Auditoria 2017 (2016c). Elaboração própria.

Além das transferências de recursos financeiros, o FNDE executa programas por meio da assistência direta, onde a autarquia realiza a aquisição e a distribuição de produtos entre os entes federados, a exemplo da implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), cuja aquisição e gestão da logística para distribuição dos livros é realizada pelo FNDE.

Para se ter uma ideia em relação à distribuição de recursos por ação, a tabela abaixo discrimina o percentual destinado aos tipos de transferências apresentadas do orçamento destinado à autarquia. Em 2017, 42% do orçamento era destinado para as ações orçamentárias referentes às Transferências Constitucionais (FUNDEB), o Fies representa 33% e transferências Legais (PNAE, PNATE e PDDE) e voluntárias equivalem à 24% do valor estimado (BRASIL, 2017d).

Tabela 1 – Orçamento do FNDE (valores em bilhões de reais)

Categoria		LOA 2015		LOA 2016		LOA 2017		PLOA 2018	
1	COTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	12,25	22%	11,83	20%	12,53	20%	12,53	22%
2	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	12,58	23%	12,54	21%	13,97	22%	13,83	24%
3	FIES	17,85	32%	20,02	33%	20,84	33%	20,84	37%
4	TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E VOLUNTÁRIAS	12,82	23%	15,97	26%	14,99	24%	9,61	17%
Total		55,50	100%	60,36	100%	62,33	100%	56,81	100%

Fonte: PAINT 2018 (BRASIL, 2017d).

O FNDE não exerce a mesma responsabilidade em relação a todos os projetos, ações e programas do seu âmbito de atuação. No âmbito das transferências constitucionais, por exemplo, além de repassar os recursos, a autarquia presta assistência técnica aos entes, realiza capacitação dos atores envolvidos, divulga orientações e dados, monitora a aplicação dos recursos e realiza estudos técnicos para subsidiar o valor referencial por aluno do FUNDEB e dos parâmetros de distribuição do Salário-Educação (BRASIL, 2017d).

No âmbito das transferências legais, para os Programas de Alimentação Escolar (PNAE), de Transporte Escolar (PNATE e Caminho da Escola) e do Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a autarquia é responsável pela assistência financeira, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução desses programas. Aqui há um maior envolvimento do FNDE com a gestão e articulação com os sistemas de ensino dos entes federados. Há uma aproximação entre os técnicos da autarquia aos atores no processo de acompanhamento e fiscalização das Entidades Executoras (EEx) junto aos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2017d).

Aqui a autarquia depara-se com o desafio da dimensão brasileira com os seus 5.570 municípios e suas histórias de desigualdades em relação à gestão e implementação de políticas educacionais em contrapartida ao seu reduzido quadro de servidores para realizar a gestão e assistência no padrão requerido pelas transferências legais que ultrapassa o mero repasse de recurso, mas envolve desde a assistência técnica até o monitoramento e a avaliação.

Nesse cenário, segundo o relatório de gestão, embora houvesse ação orçamentária no ano de 2017 para a realização de gestão educacional e articulação com os sistemas de ensino com objetivo de apoiar orçamentária e financeiramente as iniciativas de monitoramento *in loco* e de formação de atores envolvidos na execução desses Programas, não houve empenho de toda dotação, tendo em vista que foram realizados todos os encontros técnicos previstos,

em função do número reduzido de servidores disponíveis para essa atividade. (BRASIL, 2017c).

Em relação ao número de entes apoiados, o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017 apresenta que no âmbito do PNAE, realizou-se monitoramento em 54 Entidades Executoras (EEx), incluindo visitas em parceria com os Centros de Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar - Cecanes. Dessas 54 EEx, 36 exerceram o papel de centro para a formação de municípios vizinhos. Logo, entre EEx monitoradas e/ou formadas, 267 entes foram apoiados. (BRASIL, 2017c).

Também no que se refere ao PNAE 375 municípios participaram dos Encontros Técnicos realizados pelo FNDE, abrangendo as regiões nordeste, centro-oeste e Sudeste. O relatório destaca que 41 municípios receberam mais de um apoio, seja ele monitoramento, formação ou participação no Encontro Técnico. Por conseguinte, no âmbito do PNAE, a meta física total atingida foi a de 601 entes federados apoiados. Quanto ao PDDE, o relatório informa que 169 entes federados receberam apoio técnico e, no âmbito do PNATE, 47, embora não mencione como foi concretizado este apoio. (BRASIL, 2017d)

Ainda é possível fazer uma nova divisão na atuação do FNDE em relação às transferências voluntárias. Há uma série de ações orçamentárias que são geridas e executadas pela autarquia e existem ações que são geridas por diferentes órgãos e apenas executadas pela instituição, o que provoca diferença nas responsabilidades e na atuação em relação à execução do programa, projeto ou ação, uma vez que as diretrizes são elaboradas por outro órgão, cabendo ao FNDE apenas a execução orçamentária e financeira.

Quadro 6 – Gestão e Execução dos Programas, projetos e ações relacionados às transferências voluntárias

Formas de Gestão e Execução	Exemplo de Programas, projetos e ações
Iniciativas Geridas e Executadas pelo FNDE	Programa Formação pela Escola (FPE) – Adesão por meio do PAR; FNDE em Ação; Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo);
Iniciativas Geridas por Outros Órgãos e Executadas pelo FNDE	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Tecnológico e Emprego (Pronatec); Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI); Programa Brasil Carinhoso; Programas de Concessão de Bolsas e Auxílios.

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE 2017. Elaboração própria.

Dentre as iniciativas geridas por outros órgãos e executadas pelo FNDE, destaca-se o Programa de Concessão de Bolsas e Auxílio, no qual o FNDE é o responsável pelo pagamento de bolsas concedidas por diversos programas, projetos e ações educacionais, cada um deles com um objetivo específico, a exemplo do Programas de Formação Continuada (PNAIC), Programa Brasil Alfabetizado (PBA), Programa Nacional de Inclusão de jovens (PROJOVEM), Programa de Educação Tutorial (PET), Programa Bolsa Permanência. São Programas com objetivos diversos, geridos nacionalmente pelas secretarias do Ministério da Educação (MEC) e desenvolvidos em parceria com instituições públicas de Ensino Superior, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e secretarias estaduais e municipais de educação (BRASIL, 2017c).

De modo geral, observa-se que autarquia, embora não seja gestora do programa em execução, exerce um papel de assistência técnica junto aos entes federados em relação à concretização da ação. O que fica evidenciado por meio das ações geridas e executadas pela autarquia e que estão descritas no quadro 6 (pg. 42). As ações “Programa Formação pela Escola (FPE)” e “FNDE em Ação” caminham no sentido de efetivar a assistência técnica aos entes, sendo um passo para a cooperação intergovernamental.

O Programa Formação pela Escola (FPE) visa a oferecer formação continuada, na modalidade a distância, a agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas, projetos e ações educacionais financiados pelo FNDE. É executado por meio de uma rede estruturada em todos os estados, que contam, cada um deles, com coordenação estadual, multiplicadores e tutores. O público-alvo do Programa é composto, principalmente, por profissionais envolvidos com a comunidade escolar, tais como professores da rede pública de ensino, servidores da rede municipal e estadual, gestores, conselheiros da educação, e cidadãos em geral. (BRASIL, 2017a).

Já o projeto FNDE em Ação é uma iniciativa que leva aos estados e municípios brasileiros assistência técnica qualificada aos gestores e técnicos estaduais e municipais de educação, a fim de capacitá-los e de solucionar pendências relacionadas à execução dos programas, projetos e ações financiados pelo FNDE. São realizados eventos com ações de assistência técnica como palestras, oficinas, treinamentos, *workshops* e atendimento individualizado feito por representantes das áreas responsáveis pela execução do projeto, programa ou ação. Em 2017 foram atendidos 3.800 municípios e os programas contemplados no projeto foram: Plano de Ações Articuladas (PAR), monitoramento e execução de obras,

Programa Caminho da Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e prestação de contas. (BRASIL, 2017c).

Ainda em relação ao repasse de recursos financeiros em caráter voluntário, percebe-se uma divisão na atuação da autarquia no arranjo federativo brasileiro entre o período de 1995 e 2006 e outro compreendido entre 2007 e 2018. Isso se deve em decorrência da alteração que o modelo de repasse de recurso voluntário sofreu com a instituição do Plano de Ações Articuladas – PAR em 2007.

A partir do estudo de Cruz (2011) sobre o federalismo e financiamento da educação, no qual ela investiga a coerência entre a função supletiva e redistributiva do governo federal e o resultado da distribuição de recursos do FNDE, permite-se compreender o contexto em que se efetivava a transferência de recursos voluntária no âmbito da Autarquia no intervalo de 1995 a 2006, período que antecede a implementação do PAR em 2007. A autora destaca que os estudos sobre federalismo demonstram que a falta de um programa efetivo de equalização resulta em estados mais estruturados e com maior poder de negociação, que acabam se beneficiando em detrimento daqueles que efetivamente necessitam do apoio federal. Ela afirma que a pesquisa realizada revelou que não se pode concluir que o padrão de assistência financeira voluntária do FNDE decorre, exclusivamente, de critérios técnicos ou político-partidários, porque se evidenciaram situações diversas de distribuição, priorizando estados mais carentes do apoio federal e privilegiando com maiores valores estados da base de apoio da coalização governante, conforme período analisado.

Assim, embora exista um evidente esforço de construção de critérios de distribuição de recursos que permita à União executar sua função supletiva e redistributiva em relação aos entes federados, como previsto no pacto federativo, tal esforço ainda não resultou, no período 1995-2006, em um padrão de financiamento que garanta aos estados com piores índices de desenvolvimento maior assistência por parte do governo federal. Dessa forma, verificou-se que a União, por intermédio do FNDE, realiza essa tarefa ainda de forma incipiente, seja pela insuficiência de recursos, seja pelo fato de que o considerável esforço para criação e critérios equalizadores de distribuição ainda não resulta na compensação dos desníveis socioeducacionais existentes no país (CRUZ, 2011, p.90).

Em 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE concomitantemente à promulgação do Decreto nº 6.094/2007, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social

pela melhoria da qualidade da educação. Por meio desse decreto a União condiciona o seu apoio mediante adesão ao “Termo de Compromisso Todos pela Educação” e elaboração do Plano de ações Articuladas - PAR.

O PAR é regulamentado pela Resolução CD/FNDE/nº 29, de 20 de junho de 2007, e pelas resoluções posteriores que a alteraram. Por meio dela o FNDE estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, bem como a forma como ocorrerá a colaboração da União aos entes federados signatários do PAR. A referida Resolução afirma, em seu § 2º do art. 1º, que as ações do PAR têm caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, com o objetivo de contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

Em 2012 houve a publicação da Medida Provisória nº 562/2012, convertida na Lei nº 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR, por meio da qual autoriza a União a transferir recursos aos estados, Distrito Federal e municípios cuja finalidade seja a prestação de apoio financeiro à execução das ações do PAR sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mas por meio de transferência direta, executada pelo FNDE, condicionada ao cumprimento do termo de compromisso assinado pelos entes federados. A referida lei estabelece que o termo de compromisso contenha a identificação e delimitação das ações a serem financiadas, as metas quantitativas, o cronograma de execução físico-financeira, a previsão de início e fim da execução das ações, bem como as previsões de conclusão das etapas e fases programadas. (BRASIL, 2012).

A utilização do PAR, como instrumento de planejamento educacional e como pré-requisito para a liberação de recursos, tem sido ponto central na articulação com Secretarias de Estado de Educação (SEDUC) e com Prefeituras Municipais, por agregar um conjunto de ações relacionadas ao alcance dos resultados institucionais da Autarquia. Com esse movimento, torna-se mais tênue a diferenciação entre transferências legais e transferências voluntárias. (PAINT, 2017d, pg.7).

Assim, em que pese a visão da autarquia em “ser referência em implementação de políticas públicas”, a instituição exerce um papel diverso nessa etapa do ciclo de política a depender do tipo de transferência financeira executada pelo FNDE ou da forma de gestão e execução do programa, projeto ou ação. Isso reflete na relação que a instituição estabelece com o MEC, com os entes federados e, conseqüentemente, no seu papel na dinâmica federativa. Variáveis que precisam ser consideradas quando da discussão da função da União

na coordenação federativa das políticas públicas e efetivação do regime de colaboração, assim como o papel que a Autarquia exerceria nesse contexto. Em seguida, passaremos para o detalhamento da implementação do PME no âmbito do FNDE por meio de descrição de cada etapa desse processo consoante o modelo de implementação apresentado por Rabinovitz e Rein (1993) para a compreensão da atuação da autarquia no âmbito do programa com a finalidade de compreender o impacto do papel da instituição na implementação do programa.

3 – O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – DA INTENÇÃO À AÇÃO

Este capítulo objetiva analisar o processo de implementação do PME, por meio da descrição das etapas de elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão no âmbito do FNDE, dentro da proposta de compreensão do processo de implementação como um momento em que a intenção se traduz em ação, o que torna possível a identificação de desvios da intenção inicial, reformulações e razões para que elas tenham ocorrido.

Com isso, pretende-se identificar como o papel do FNDE no arranjo federativo impactou na implementação do programa. Para isso, foram analisadas as variáveis que envolvem a intencionalidade da política de educação integral e posteriormente uma descrição do funcionamento do PME em cada estágio de implementação do programa, consoante modelo de análise de implementação utilizado nesse estudo.

3.1 - Intenção

Política pode ser conceituada como um comportamento intencional, planejado, por meio do qual se destina a alcançar objetivos determinados: uma ação com significado. Embora a não ação também seja considerada uma decisão política, uma vez que houve a decisão deliberada de não agir como uma estratégia política. Sendo assim, o que caracterizaria a natureza política seria o seu caráter intencional. Nesse contexto, as políticas públicas refletem as intenções dos governantes e as consequências de suas ações. Não são apenas uma decisão, mas um conjunto de ações, um curso de ação projetado deliberadamente e efetivamente seguido. “Não é somente o que o governo diz e quer fazer, mas também o que realmente faz e alcança por si só ou em interação com atores políticos e sociais, além de suas intenções”. (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 25).

A literatura aborda a definição de política sob a perspectiva da definição descritiva e da definição teórica. Na primeira, o debate gira em torno de a política ser uma decisão de governo ou implicar em algo mais. A segunda aponta que as posições variam segundo a teoria política a que aderem ou segundo as conjecturas básicas com que as ocorrências políticas são explicadas. Numa abordagem teórica, Aguilar Villanueva (1992) nos leva à reflexão sobre as determinantes que envolvem a definição do que vem a ser uma política pública, numa relação que envolve pensar em poder, consensos e conflitos.

Nesta perspectiva, as políticas públicas, supostamente elaboradas na interação entre os poderes estaduais e liberdades cidadãos - essas fantasias da arcaica filosofia política - diz-se, não são exceções, mas externalização pontual do jogo muito real de poderes sociais e seus interesses exclusivos. Se as políticas em suas várias formas de regulamentação, orçamentário, administrativo, são o produto da dominação de classe ("bloco em poder"), dos ajustes mútuos entre os grupos de interesse (corporativo ou pluralista), da hegemonia de uma elite (tradicional ou modernizadora) de peso irresistível da metrópole sobre as periferias indefesas ... etc, tudo isso dependerá do corpo teórico do qual o pesquisador construa seus conceitos, hipóteses e procedimentos teste. A definição de política é, então, em seus elementos, dedutível das posições básicas da teoria política. (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 29).

Nesse sentido, na análise da política pública na perspectiva do Estado, compreende-se que o conceito de política pública inclua, como nos esclarece Aguilar (2013, p.63), a “ação do Estado que elabora e implementa as suas políticas como um *vetor de intencionalidade* (com tamanho, direção e orientação), ‘*se movendo em direção a...*’, agindo e, dessa maneira, nos aproximamos do exemplo da *política como o Estado em ação*, citada por Jobert e Muller (1987, s/p)” (AGUILAR, 2013).

Como apresentado anteriormente, este estudo analisa a implementação do PME sob a perspectiva da política pública cujo eixo de análise é o Estado. Dessa forma, na compreensão de política pública enquanto processo, a análise agrega o conhecimento acerca do ciclo de políticas apresentado como “um modelo de processo e decisão”, composto por sete fases que foram descritas pela primeira vez por Harold D. Lasswell, em 1971, designado como “ciclo de política” por Mayy Wildavsky em 1977 e posteriormente reelaborado por Peter DeLeon e Garry D. Brewer em 1983 em seis etapas: iniciação, estimação, seleção, implementação, avaliação e finalização. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Aguilar Villanueva (1993) em seu estudo introdutório em *Problemas Públicos e Agenda de Governo* aponta que todos os estudiosos de desenvolvimento de política sustentam que são componentes necessários e interligados de toda política: a existência de uma determinada situação problemática para a qual é escolhida uma ação que produzirá resultados mais ou menos diferentes dos desejados que, conseqüentemente, obriga a rever o percurso da ação escolhida. Essa é a descrição das etapas que compõe o ciclo de políticas, cujas fases, como esclarece o autor:

[...] denotam apenas componentes logicamente necessários e interdependentes de toda política, integrados no processo, e de forma alguma eventos sucessivos e separados. Na prática, as etapas podem se sobrepor e antecipar-se umas às outras, condensar-se em torno de uma delas, antecipar-se ou ficar para trás e repetir-se. Em resumo, a separação analítica não deve ser confundida com uma separação real, uma seqüência temporal. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p.15).

A primeira etapa de análise cujo contexto de elaboração é fundamental para entender os demais processos do ciclo de política, desde a formulação até a avaliação, é a formação da agenda de governo. Segundo Aguilar Villanueva (1993), a agenda de governo é geralmente conceituada como “o conjunto de problemas, demandas e questões que os governantes selecionaram e classificaram como objeto de sua ação” (p.29). Compreender a sua formação consiste em observar mais que escolhas de problemas a serem resolvidos, mas a intenção do governo e, conseqüentemente, os fins a que as políticas de governo se destinam. Em resumo, a formação da agenda “revela qual a estrutura de poder que domina efetivamente a elaboração da política” (p. 27). A formação da agenda consiste na identificação de quais problemas públicos tornaram-se objeto de ação governamental.

Em suma, as relações cotidianas entre sociedade e Estado tomam a forma de problema e soluções, demandas e ofertas, conflitos e arbitragens, necessidades e satisfações. O Estado é concebido em sua origem e função como o encarregado de resolver os problemas que as relações entre os privados causam ou são incapazes de resolver. Por essa razão, o âmbito de interesse e responsabilidade do setor privado e o âmbito de interesse e responsabilidade do Estado estão em exploração ajuste permanente, estendendo-se ou estreitando-se. Nem todos os problemas, no entanto, conseguem atrair a atenção do governo e despertar a sua iniciativa. (...) nem todas as questões se tornam públicas, nem todos os problemas públicos se tornam questões que devem ser objeto de ação do governamental, “agenda” de governo. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, pg. 24).

Nesse sentido, deduz-se que a maneira como a agenda do governo é formulada expressa a “vitalidade ou a negligência da vida pública num determinado sistema político” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, pg. 24). A intermediação entre Estado e sociedade é feita pela esfera pública que atende a função de mediação entre “política e economia, entre a constituição política e a constituição real de uma sociedade, entre a norma geral e os interesses e necessidades particulares” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, pg. 24). É na esfera pública que os interesses particulares tomam forma de interesses gerais e coletivos e podem tornar-se objeto de políticas, de elaboração de leis, diretrizes administrativas, destinação de recursos públicos. Nesse aspecto, o teórico destaca a importância da vitalidade do âmbito público para a garantia do coletivo na formação da agenda pública.

A vitalidade da esfera pública dificulta transfigurações insustentáveis do particular em geral. E desqualifica todos os atalhos que no escuro, atrás das costas dos cidadãos, com arranjos sem representatividade e sem boas razões, conduzam a interesses particulares exclusivos transformarem-se em coletivos. A frouxidão e fraqueza da vida pública livre, sua ocupação e controle pelos poderes (governos, partidos de classes únicas ou hegemônicos, elites, grupos étnicos, grupos de interesse, corporações ...), sem espaço para liberdades públicas de voz, raciocínio, expressão e escolha, obviamente, permite qualquer interesse privilegiado tornar-se lei, qualquer demanda dos influentes seja beneficiada pelo tesouro público e qualquer programa de grupos aliados seja transfigurado em um projeto nacional. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, pg. 27).

Na formação da agenda das políticas públicas no modelo federativo brasileiro, Arretche (2012) destaca que a “União exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais”, uma vez que esse poder seria exercido desde a influência na legislação aprovada no parlamento, assim como no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal. Apesar da garantia constitucional de autonomia aos entes federados por meio da descentralização da execução das políticas, não há condição suficiente, segundo a autora, para a autonomia decisória:

[...] A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais [...](ARRETCHE, 2012, p. 29).

Em relação ao PME, a legislação e os textos referências apontam para a construção de um Programa para Educação Integral alinhada com a oferta de políticas redistributivas de combate à pobreza, a exemplo do Texto Referência para o Debate Nacional, da Série Mais Educação – Educação Integral, publicado pelo MEC em 2009, fruto de um grupo de trabalho formado por gestores municipais e estaduais, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE), de organizações não-governamentais comprometidas com a educação pública e de professores universitários passou a reunir-se, periodicamente, convocado pelo MEC, sob a coordenação da SECAD, por intermédio da Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (BRASIL, 2009, p. 2).

Esse texto traz uma contextualização histórica conceitual e legal sobre educação integral e sua relação com o PME desde a Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990, Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação), Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB) até a publicação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído por meio do Decreto nº 6.094/2007 que desencadeia, dentre várias ações e programas, na instituição do Programa Mais Educação por meio da publicação da Portaria Interministerial nº 17/ 2007 (BRASIL, 2009).

Assim, conforme apresentado no Texto Referência (2009), o PME entra na agenda do governo sob uma perspectiva de melhoria da qualidade da educação básica, por meio da conjugação de esforços da União, estados, municípios e DF para assegurar essa qualidade. Dessa forma, o planejamento do PME se apoia no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, sendo um dos critérios para a escolha das escolas participantes, uma vez que a partir de 2007 a qualidade da educação está atrelada à pontuação do IDEB. (BRASIL, 2009b).

No site do MEC, na apresentação do PME (Saiba Mais – PME), o órgão apresenta o programa como uma “estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias” (BRASIL, 2019b). A estratégia de indução também é observada no texto do caderno “Programa Mais Educação – Passo a passo” publicado em 2011:

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial 17/2007 e pelo Decreto Presidencial 7083/2010 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral (BRASIL, 2011, p.6).

Em 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído por meio da Lei nº 13.005/2014, a oferta de educação em tempo integral torna-se a Meta 6 de “oferecer educação em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”. (BRASIL, 2014).

Assim, observa-se que a política de fomento à educação integral entra na agenda do governo federal como uma ação para a melhoria da qualidade da educação básica cuja intenção, a partir da implementação do PME, é indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino. Para isso, há a vinculação de repasses de recursos federais caso os entes federados façam adesão ao programa e sejam selecionados. Entretanto, o repasse de recursos não garante a implementação do programa nos entes federados. Há a necessidade de que essa política de fato também faça parte da agenda do ente que a aderiu para a execução do programa em âmbito estadual e municipal, uma vez que o repasse de recurso por si só não garante que determinado problema entre para agenda dos governos subnacionais, tampouco a implementação das respectivas ações.

3.2 - Implementação do Programa Mais Educação – Elaboração de Diretrizes, Distribuição de Recursos e Supervisão

Rabinovitz e Rein (1993) apresentam o processo de implementação a partir de três etapas principais: elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão. Em cada uma dessas etapas operam os imperativos legal, burocrático e consensual. Esse modelo será contextualizado no próximo subitem para em seguida nos aprofundarmos na compreensão do processo de implementação do PME no âmbito do FNDE por meio da descrição do processo em cada etapa.

3.2.1 - O Modelo de Análise de Implementação

Os primeiros estudos de análise de política se dedicavam ao estudo da elaboração das políticas. Posteriormente, as pesquisas tentam responder se as políticas realmente atingem os resultados esperados na sua elaboração. Situação que gerou as pesquisas de análise de resultados da política, pesquisas de impacto. Mas existe um caminho entre a elaboração e o resultado, entre os insumos e os resultados: a implementação da política (AGUILAR VILLANUEVA, 1996).

Para Rabinovitz e Rein (1993, *tradução nossa*), esse processo de “como as políticas se modificam na medida em que se traduzem em diretrizes administrativas e são levadas à prática” é denominado de “política de implementação”, conceito de implementação utilizado nesta pesquisa para análise da implementação do PME na perspectiva da Autarquia.

Nesse contexto, Elmore (1996) descreve dois enfoques distintos para análise de implementação de políticas públicas: o desenho prospectivo ou *top-down* e o desenho retrospectivo ou *bottom-up*. No primeiro modelo, o foco direciona-se para o processo de formulação, a implementação é consequência e a explicação para a sua trajetória está no processo que lhe deu origem. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorreram na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. No segundo modelo, as análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação. (D’ASCENZI e LIMA, 2013).

Para Elmore (1996, tradução nossa), a maior limitação do desenho prospectivo enquanto técnica analítica é o pressuposto de que “os elaboradores de política controlam os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação”. Sob esta perspectiva, a eficiência do processo de implementação estaria relacionada à clareza das diretrizes da política, bem como das responsabilidades administrativas e resultados esperados. O que, para o autor, só reforçaria o mito de que o processo de implementação poderia ser controlado pelos superiores hierárquicos, ou seja, os formuladores da política.

A explicação mais convincente do porquê de continuar utilizando o desenho prospectivo apesar das suas limitações óbvias, é a ausência de uma alternativa apropriada. Uma coisa é a suspeita intuitiva de que aqueles que elaboram as políticas talvez não exerçam o controle decisivo sobre o processo de implementação e outra muito diferente é formular uma estratégia analítica que responda a essa intuição. (ELMORE, 1996, p. 255 - *tradução nossa*).

Por outro lado, segundo Elmore (1996, *tradução nossa*), o modelo retrospectivo faz uma aproximação às instâncias organizacionais diversas que interferem no processo de implementação da política com o objetivo de responder às seguintes perguntas: “Que capacidade tem esta unidade para afetar o resultado definido pela política? Quais recursos esta unidade organizacional requer para atingir esses objetivos?”. Dessa forma, os formuladores de políticas canalizariam recursos para as unidades organizacionais que tivessem maior capacidade de obter o maior efeito possível na implementação da política.

[...] o desenho questiona explicitamente a suposição de que aqueles que elaboram as políticas deveriam exercer, ou de fato exercem, uma influência decisiva sobre o que ocorre durante o processo de implementação. Também põe em dúvida a suposição de que diretrizes políticas explícitas, determinação precisa de responsabilidades administrativas e definição exata de resultados necessariamente aumentariam a probabilidade de que as políticas sejam implementadas com êxito. (ELMORE, 1996, p. 256, *tradução nossa*).

Esta pesquisa utiliza para a análise do processo de implementação do PME o modelo analítico de políticas de implementação elaborado por Rabinovitz e Rein (1993), apresentado no texto *La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción*, cujo enfoque é retrospectivo. Os autores (*tradução nossa*) esclarecem que “[...] se prestarmos atenção detidamente ao processo de implementação, poderemos detectar o momento preciso em que a intenção se traduz em ação, o ponto em que ocorrem os desvios e a reformulação, e as razões para que eles ocorram” (1993, p. 148).

Neste modelo, são apresentados três imperativos para a política de implementação potencialmente conflitantes e que são observados nas relações entre os atores que participam da implementação da política. São eles: o imperativo legal de cumprir com as exigências

legislativas, o imperativo burocrático de realizar o que seja sustentável em termos racionais e o imperativo consensual de facilitar o acordo entre as partes interessadas no resultado e com possibilidade de exercer influência (RABINOVITZ e REIN, 1993).

A dupla de estudiosos (1978, *tradução nossa*) sustenta a ideia de que “a implementação implica num desvio à respeito dos propósitos declarados enquanto os três imperativos operam conjuntamente na transformação da política na prática” (p. 149). Assim, a implementação seria o processo por meio do qual os conflitos entre os três imperativos seriam aliviados.

Esses três imperativos operam em cada uma das etapas da implementação que para os autores é dividida em três estágios principais: elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão. As diretrizes se referem ao momento em que a intenção legislativa se traduz em prescrições administrativas para a ação. A distribuição de recursos entre as instâncias administrativas com competência para executar o que está disposto na legislação e a supervisão corresponde ao mecanismo de promover a responsabilidade dos diferentes níveis de atores responsáveis pela implementação e envolve o monitoramento, auditoria e avaliação (RABINOVITZ e REIN, 1993).

A partir do próximo item, detalharemos a implementação do PME a partir da compreensão de cada uma das etapas.

3.2.2 - Elaboração de Diretrizes

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. A primeira Resolução do FNDE que contempla repasse de recursos para o Programa é a Resolução FNDE nº 19, de 15 de maio de 2008. O documento estabelece que o programa visa a fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Dentre as suas finalidades, destaca-se a contribuição para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série; prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens; promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas; - estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer, dentre outras finalidades (BRASIL, 2007).

Observa-se que a descrição das finalidades do PME estava relacionada à atuação dos Ministérios que compunham a proposta inicial de implementação, visto que o programa seria implementado por meio de articulação institucional e cooperação técnica entre os Ministérios da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, das Secretarias Federais e entes federados, conforme art. 5º, inciso I da Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007).

Por meio da referida Portaria também ficou instituído o Fórum Mais Educação, com a atribuição de coordenar a implementação do Programa. O Fórum deveria ser composto por representantes dos Ministérios e Secretarias que integram o PME, coordenado pelo MEC e de caráter consultivo. Quanto à implementação do Programa, a Portaria Interministerial estabelece critérios gerais referentes à articulação e assistência aos entes federados:

Art. 5º O Programa Mais Educação será implementado por meio de:

I - articulação institucional e cooperação técnica entre Ministérios, Secretarias Federais e entes federados, visando a criação de um ambiente de interlocução e o estabelecimento de padrões de referência para o cumprimento das finalidades previstas no art. 2º desta Portaria.

II - assistência técnica e conceitual, por parte dos Ministérios e Secretarias Federais integrantes do Programa, com ênfase na sensibilização e capacitação de gestores e fomento à articulação intersetorial local;

III - incentivo e apoio a projetos que visem à articulação de políticas sociais para a implementação de atividades sócio-educativas no contraturno escolar, com vistas à formação integral de crianças, adolescentes e jovens. (BRASIL, 2007).

Nesse contexto, com a publicação do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, houve a regulamentação da Portaria Interministerial nº 17/2007, com discriminação quanto às responsabilidades em relação à implementação do Programa. O art. 4º do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, estabelece que o PME terá suas “finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante prestação de assistência técnica e financeira aos programas de ampliação da jornada escolar diárias nas escolas públicas de educação básica”. (BRASIL, 2010).

Para fins de análise, será utilizada a última Resolução que regulamentou a execução do PME, a Resolução FNDE nº 02, de 14 de abril de 2016 que se destina a regulamentar a distribuição de recursos financeiros para a cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, nas escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal que possuam estudantes matriculados no ensino fundamental regular.

O quadro 7 apresenta as competências legais dos diferentes atores que participam da implementação do PME. No âmbito federal, a gestão e execução do PME competia ao MEC e no contexto local, coordenadas pelas Secretarias de Educação. A execução da assistência

financeira para a implantação dos programas de ampliação do tempo escolar das escolas públicas de educação básica era responsabilidade do FNDE, mediante adesão, por meio dos Programas PDDE e PNAE (BRASIL, 2010).

Quadro 7 – Competências legais do MEC e FNDE de acordo com as Resoluções nº 02/2016

Atores envolvidos na Implementação do PME	Competências
Ministério da Educação - MEC	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar relação nominal das escolas a serem atendidas pelo Programa; • Prestar assistência técnica às UEx e EEx com orientações necessárias ao efetivo cumprimento dos objetivos do Programa; • Manter articulação com as UEx das escolas beneficiadas e respectivas EEx, realizar atividades de acompanhamento de maneira a promover o desenvolvimento de atividades de educação integral.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalizar os repasses.
Secretarias de Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação da gestão e execução do PME em âmbito local;
Professor Comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação e organização das atividades na escola; • Promoção da interação entre a escola e a comunidade; • Presta informações sobre o desenvolvimento das atividades; • Professor com carga horária mínima de 20h, em efetivo exercício, homologado pela EEx.
Monitor	<ul style="list-style-type: none"> • Execução das atividades em tempo integral; • Atividade de natureza voluntária.

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 02/2016 (BRASIL, 2016d). Elaboração própria.

Percebe-se, a partir do quadro acima, a ação do imperativo legal por meio da definição de competência dos diferentes atores que participam da implementação do PME. Além das Resoluções do FNDE, o MEC disponibilizava em seu site uma série de textos e manuais com o objetivo de orientar os entes federados e as escolas que participavam do programa. Assim, embora conste na Resolução nº 02/2016 que competia ao FNDE apenas a operacionalização do repasse de recursos para o programa, essa ação exige que, na prática, a autarquia também

elabore suas diretrizes, execute assistência técnica e articule com os entes federados, embora a legislação estabeleça que essas ações seriam competências apenas do MEC.

3.2.3 - Distribuição de Recursos

Com base no que foi exposto no item anterior, compreende-se que ao FNDE competia a operacionalização dos repasses de recursos financeiros em relação ao PME. Sendo assim, partiremos da descrição do funcionamento do PDDE para entender como se concretizava a distribuição de recursos para os entes federados e respectivas escolas implementarem as ações concernentes ao programa.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 10 de maio de 1995, pela Resolução CD/FNDE nº 12, com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Por meio dele foi implementado um modelo inovador de gestão pública ao disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias por meio de suas Unidades Executoras Próprias - UEx (Caixas escolares, Círculos de Pais e Mestres ou similares) e às escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, por meio de suas Entidades Mantenedoras (EM), com o objetivo de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia gerencial das escolas, incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2016)

Com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998 (e edições posteriores), instituiu-se o programa com a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e, a partir de 2009, mediante a Lei nº 11.947, dentre outras medidas, foi ampliado o seu público-alvo para abranger todas as etapas da educação básica - da educação infantil ao ensino médio. A partir da edição da Lei nº 12.695/2012, foram incluídos, também, como público-alvo, os pólos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. (BRASIL, 2016).

Nos moldes regulamentares e operacionais do PDDE, a partir de 2007 destinou-se, também, recursos a escolas públicas para atender públicos específicos e implementar determinadas ações das secretarias do Ministério da Educação (MEC), denominadas de Ações Agregadas ao PDDE, de que são exemplos o Mais Educação (Educação Integral), Escola Acessível, Escola Sustentável, Atleta na Escola (BRASIL, 2016).

O PDDE consiste na destinação anual pelo FNDE de recursos financeiros, em caráter suplementar, para cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, em benefícios de:

- I - escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse;
- II - polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e
- III - escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantidas por entidades definidas na forma do inciso III, do art. 5º. (BRASIL, 2013).

Os recursos do PDDE são destinados às escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal por intermédio de suas Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM). Conforme a Resolução FNDE nº 19/2008, por Entidade Executora (EEx), Unidade Executora (UEX) e Entidade Mantenedora (EM) entende-se o órgão ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos que compreende:

- I - Entidade Executora (EEx) prefeituras municipais e secretarias de educação distrital e estaduais, responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas públicas quando o numerário não for repassado à UEX;
- II - Unidade Executora (UEX) entidade sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição, constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas; e
- III - Entidade Mantenedora (EM) entidade sem fins lucrativos, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficente de assistência social, responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas privadas de educação especial. (BRASIL, 2008).

Os recursos destinados ao financiamento do programa eram repassados às UEX representativas das escolas beneficiadas para cobertura de despesas de custeio, e deveriam ser empregados no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos monitores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades, no PME, bem como na aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares (BRASIL, 2016a e 2016c).

Os valores transferidos eram calculados de acordo com o número de turmas e com o número de estudantes informados no Plano de Atendimento Escolar elaborado pelas escolas. A transferência financeira era feita mediante depósito em conta bancária específica aberta pelo FNDE na mesma agência bancária depositária dos recursos do PDDE, divididos em duas

parcelas, sendo a primeira na proporção de 60% (sessenta por cento) e a segunda de 40% (quarenta por cento) (BRASIL, 2016a).

No quadro 8 constam os valores utilizados como referência para o cálculo de repasse de recursos às escolas beneficiárias dos PME com base na Resolução CD/FNDE nº 02/2016, última a regulamentar a destinação de recursos às escolas integrante do programa:

Quadro 8 – Valores de referência para cálculo de repasse de recursos destinados às escolas participantes do Programa Mais Educação:

	Escolas Urbanas	Escolas Rurais
Turma de acompanhamento pedagógico	R\$ 160,00 (mensal/turma)	R\$ 240,00 (mensal/turma)
Turma das demais atividades monitoradas	R\$ 80,00 (mensal/turma)	R\$ 120,00 (mensal/turma)
* R\$ 10,00 por estudante informado no plano de atendimento da escola.		

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 02/2016. Elaboração própria.

O gráfico 1 traz a evolução da execução orçamentária do PDDE básico no período de 2003 a 2016. A partir das alterações realizadas em 2007, mediante a utilização do aparelhamento operacional do PDDE para assistência financeira às Ações Agregadas e em 2008 com a extensão do atendimento às escolas de educação infantil e do ensino médio percebe-se uma mudança direta na evolução da execução orçamentária (gráfico 1).

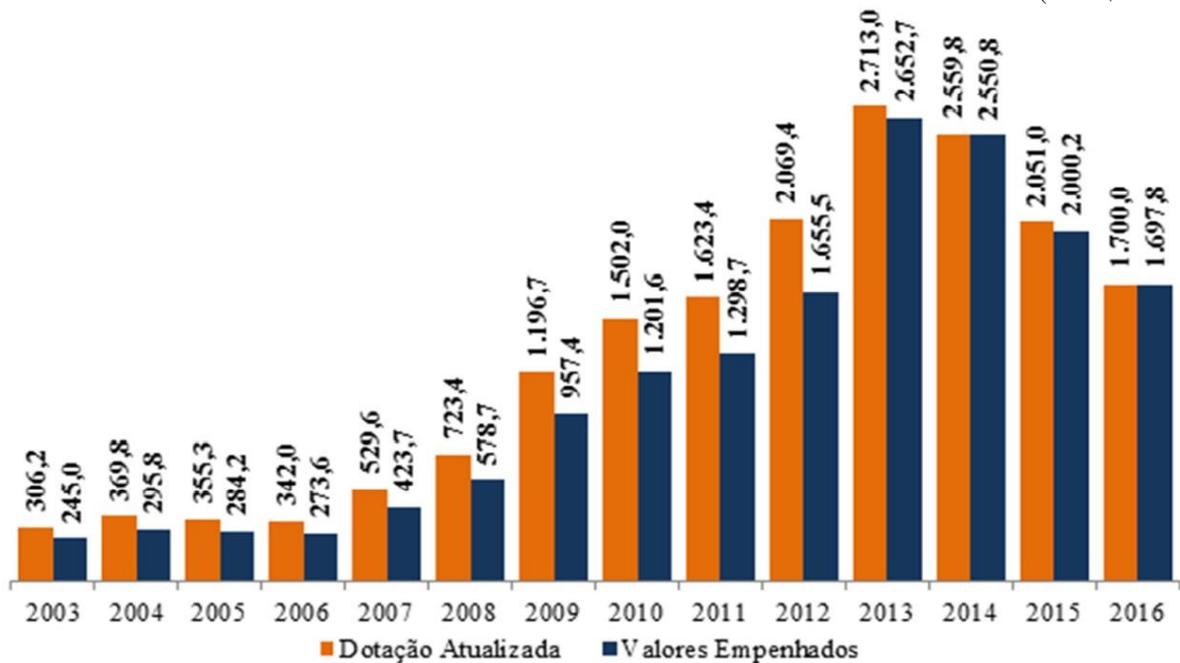
Ainda em relação à dotação orçamentária para os repasses do PDDE, nota-se que em 2013 há um aumento expressivo dos valores quando comparados com os do ano anterior. Segundo o Relatório de Gestão do FNDE referente ao exercício de 2016, esse aumento ocorreu devido à inclusão de um valor fixo aos recursos do PDDE transferidos para cada unidade escolar.

O valor foi estipulado a partir do tipo e da localização da escola a ser beneficiada, com a finalidade de contribuir com recursos que colaborem para um ensino de qualidade e escolas com melhores condições de atendimento. Dessa forma, a fórmula de cálculo dos repasses passou a se constituir da soma de um valor fixo com um valor variável per capita (com base no número de alunos). Esse valor per capita é calculado a partir do número de alunos da educação básica recenseados no ano anterior ao do repasse e considerando a situação da unidade escolar em que os alunos estão matriculados (BRASIL, 2017c).

Em contrapartida, percebe-se uma queda nos valores empenhados para o programa a partir de 2014, em decorrência da “desaceleração das políticas educacionais referentes às Ações Agregadas, que, por sua vez, é a principal razão da redução gradativa da dotação final da ação orçamentária”. (BRASIL, 2017c).

Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária do PDDE de 2003 a 2016

(em R\$ milhões)



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE, exercício 2016 (BRASIL, 2017c). Alterado pela autora.

Houve repasses de recursos para o PME no período de 2008 a 2015, uma vez que as dotações referentes ao ano de 2016 já correspondem a repasses financeiros para o Programa Novo Mais Educação – PNME, instituído por meio da Portaria do Ministério da Educação n.º 1.144, de 10 de outubro de 2016. Embora tenha sido criado apenas no último trimestre do ano, não houve repasse para o PME no ano de 2016 e o PME recebeu a 1ª parcela no final do respectivo ano de sua instituição.

Desse modo, ressalta-se que as transferências financeiras para o PME consistiam em transferências específicas classificadas como “Ações Agregadas ao PDDE”: ações de iniciativa do MEC que utilizam o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do País. As transferências financeiras por meio das Ações Agregadas ao PDDE são classificadas em três grupos: o Novo Mais Educação (até 2015 era o Programa Mais Educação), que compreende as atividades de educação integral em jornada ampliada; o PDDE Estrutura, constituído das ações Água na Escola, Escola do Campo, Escola Sustentável e Escola Acessível; e o PDDE Qualidade, composto das ações Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador, Mais Cultura nas Escolas e Plano de Desenvolvimento da Escola (Escola). (BRASIL, 2018).

Com isso, percebe-se que o PDDE básico é gerido e executado pelo FNDE, a quem compete a assistência financeira, monitoramento, fiscalização e avaliação do programa. O que não acontece em relação às “Ações Agregadas”, que se encontram sob a gestão e execução do MEC, cabendo ao FNDE apenas os repasses de recursos e a análise da prestação de contas referente aos valores repassados. Nesse sentido, a assistência técnica aos entes federados em relação ao PDDE básico compete ao FNDE e em relação às “Ações Agregadas” e, conseqüentemente, ao PME, cabia ao MEC.

3.2.4 - Supervisão–Auditoria, Monitoramento e Avaliação no Programa Mais Educação

No modelo de análise de implementação proposto por Rabinovitz e Rein (1993) a etapa de supervisão dos programas compõe-se de monitoramento, auditoria e avaliação. Traduzimos a palavra “*inspección*” para monitoramento, uma vez que no contexto em que ela é explicada no texto dos autores, podemos interpretá-la como um processo de conformidade em termos de procedimento que, no âmbito do FNDE, ficaria entre o monitoramento e uma espécie de fiscalização.

[...] Dos três, a inspeção recebe menos publicidade. O governo sempre teve procedimentos para inspecionar a conformidade dos departamentos. A agência responsável é o OMB. Normalmente, o OMB envia circulares numeradas nas quais relata o procedimento de inspeção que é aplicada em cada departamento, apesar disso, frequentemente acontece que as agências não obedecem às diretrizes da circular, que ordena que sejam estabelecidos determinados tipos de sistema de comunicação, a fim de realizar uma inspeção contínua (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 165 – *tradução nossa*).

Dessa forma, auditoria compreende o que os autores chamam de inspeção no registro financeiro e que pode ser realizada por uma unidade dentro da instituição ou por agência independente. Rabinovitz e Rein (1993) ressaltam a importância de divulgação dos resultados da auditoria para pessoas que estejam fora do processo para que elas tenham conhecimento para pressionar àqueles que estão dentro do processo. Seria uma espécie de mecanismo de aprendizagem coletiva que auxiliaria na elaboração de diretrizes.

Certos programas podem exigir procedimentos de supervisão altamente uniformizados, em que cada auditoria, interna ou externa, deve obedecer às mesmas regras. Por outro lado, pode existir uma margem para que a auditoria exerça discricionariamente a inspeção. Quando lhes é concedida ampla liberdade para realizar a supervisão, alguns auditores tentam descobrir que relação existe entre as operações das dependências e as diretrizes legislativas originais. Se este for o caso, as auditorias executam funções semelhantes às da avaliação. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 167 – *tradução nossa*).

Quanto à avaliação, os teóricos ressaltam que consiste na apreciação dos resultados do programa, uma vez que a verificação, por meio de monitoramento e auditoria, por exemplo, do cumprimento às diretrizes do programa não garante que teremos os resultados desejados.

Em que pese esta divisão, os autores destacam que para os supervisores a relevância desse processo está no uso do resultado do monitoramento, auditoria e avaliação para estimular “o processo de circularidade” mediante a alteração da intenção legislativa e da prática administrativa (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Feita esta contextualização da etapa de supervisão consoante o modelo de implementação utilizado nesta pesquisa, iniciaremos a descrição de como se configuraram os processos de auditoria, monitoramento e avaliação no âmbito do PME.

3.2.4.1 -Auditoria

O terceiro estágio do processo de implementação denominado por Raninovitz e Rein (1993) como “supervisão”, está contextualizado dentro das ações de controle exercidas pelos poderes constitucionalmente estabelecidos. Nesse sentido, o art. 70 da Constituição de 1988 estabelece:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública e privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

A Carta Magna ainda dispõe no *caput* do art. 71 que o controle externo, de responsabilidade do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Esse controle recai não apenas nos órgãos da administração direta, mas também nos da administração indireta que recebem recursos por meio da descentralização, a exemplo do FNDE, autarquia federal.

O *caput* do art. 74 da Constituição de 1988 estabelece que o controle interno seja mantido, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com a seguinte finalidade:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Atualmente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Nessa situação, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais, dentre outras competências discriminadas no art. 10 do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019c).

Além das atribuições exercidas pela CGU, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas aos controles internos, tendo por base a identificação, a avaliação e gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público, consoante disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016:

Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. (BRASIL, 2016e).

Quanto à relação entre os sistemas de controle interno e externo, Wathier (2013), ao discutir *Accountability* e educação na análise do sistema de prestação de contas do FNDE, contribui com a seguinte análise à luz do disposto no art. 74 da CF/88:

[...] vemos atenções sendo direcionadas à avaliação de resultados - embora a norma não tenha ido além da eficácia e eficiência, ou seja, não se inclui a efetividade no texto constitucional -, e não especificamente de processo, surgindo também a evidência de uma administração pública com perspectiva gerencial. Além disso, interessante perceber, por um lado, um sinal de integração entre as instituições de controle interno e externo, por outro, a necessidade de que os primeiros se reportem aos últimos, construindo-se uma

espécie de hierarquia, onde o controle externo se mostra superior ao controle interno. (WATHIER, 2013, p. 53).

À época da implementação do PME, entre os anos de 2008 e 2016, o Manual de Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado por meio da Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, do Ministério da Fazenda, que definia as diretrizes princípios, conceitos e aprovava normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estabelecia na Seção I do Capítulo IV que as atividades de controle interno seriam exercidas mediante a utilização de técnicas de Auditoria e fiscalização.

Segundo o manual, a auditoria contempla o “conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (BRASIL, 2001)”. Já a fiscalização “é uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes”. (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, a fiscalização tem como finalidade a avaliação da execução dos programas de governo elencados ou não nos orçamentos da União e no Plano Plurianual e a auditoria a finalidade de:

[...] comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido. (BRASIL, 2001).

Com o advento da Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal temos um documento que estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal e indica que a atividade de auditoria interna governamental prestará “serviços de avaliação e consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e objetividade”, desempenhada com o “propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a

atuação das organizações que as gerenciam” (BRASIL, 2017e). Na prática, espera-se que a auditoria contribua para o aprimoramento da governança de órgãos e entidades.

Consoante o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado por meio da Instrução Normativa nº 08, de 06 de dezembro de 2017, a avaliação e a consultoria “são duas vertentes típicas da atividade de auditoria interna” numa relação complementar com fins de agregar valor às organizações (BRASIL, 2017f).

Assim, na época da implementação do PME, a auditoria Interna do FNDE participava do controle interno do Poder Executivo Federal com as técnicas de auditoria e fiscalização, dentre as competências previstas no Regimento Interno da Autarquia, encontra-se a de “planejar, acompanhar e controlar o desenvolvimento de auditorias e fiscalizações, identificando e avaliando riscos e recomendando, quando couber, ações preventivas e corretivas aos diversos setores do FNDE” (BRASIL, 2017e).

O FNDE, por sua vez, ainda gerencia um sistema de prestação de contas dos recursos repassados às entidades que executam os programas de governo, gerando o que Wathier (2013), denomina de “controle pelo concedente”:

Pensando em um cenário de accountability, pode dizer que o número de atores que devem ser accountable precisa ser ampliado. E enquanto num primeiro cenário as principais instituições accounting seriam CGU e TCU, no momento em que determinada instituição – o FNDE, por exemplo -, ao invés de executar os recursos que detém, transfere-os para outros entes da federação ou mesmo para instituições privadas sem fins lucrativos, coloca-se numa posição não apenas de controlado, mas também de exercer controle sobre novos agentes, a quem concedeu os recursos, a fim de garantir que sejam utilizados na finalidade prevista. É a isso que chamo aqui de controle pela concedente. (WATHIER, 2013, p. 56).

Diante disso e com a finalidade de compreender como os resultados dos trabalhos de auditoria contribuíram para reformulações no processo de implementação do PME, solicitamos relatórios de auditoria relacionados ao programa. A Coordenação de Auditoria de Programas – CORAP disponibilizou todos os Relatórios de Auditoria realizados na região norte no período de 2008 a 2016. Após análise, observou-se que apenas 2 (dois) das 65 (sessenta e cinco) auditorias realizadas nos estados da região norte contemplaram os recursos repassados para o PDDE – Educação Integral, conforme quadro abaixo:

Quadro 9 – Relatórios de Auditoria do FNDE realizadas na região norte no período de 2008 a 2016

Estado/Ano	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	RA	*RA PME	RA	RA PME														
AC	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0
AM	6	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	1	0	3	0	2	0
AP	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
PA	0	0	3	1	1	0	1	0	3	0	0	0	0	0	3	0	5	0
RO	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
RR	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	1	0
TO	1	0	2	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	2	0

*Os Relatórios de auditoria realizados no ano de 2008 que se referiam ao PDDE realizaram fiscalização na execução do exercício de 2006 e 2007 quando ainda não havia repasse de recurso para o PME.

Fonte: Relatórios de Auditoria disponibilizados pela Coordenação de Auditoria de Programas do FNDE – CORAP. Elaboração própria.

Já a CGU enviou o link de todos os relatórios de fiscalização realizados no PDDE na região norte no período de 2008 a 2017. Entretanto, observou-se que apenas 1 (um) dos 27 (vinte e sete) relatórios disponibilizados contemplava ação do PDDE – Educação Integral. Em resposta ao recurso interposto por meio do qual solicitamos esclarecimento complementares diante do fato de termos apenas um relatório que havia contemplado fiscalização no PME ao longo dos quase dez anos na região norte. O órgão de controle respondeu o que segue:

[...] 2. Os relatórios encaminhados a Vossa Senhoria refletem todos os trabalhos de fiscalização realizados no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ações agregadas no âmbito da Fiscalização de Entes Federativos, conforme os parâmetros de localização geográfica e intervalo temporal estabelecidos em seu pedido.

3. No que se refere ao escopo das fiscalizações, quando da definição, em via de regra a atuação da CGU incide na Ação orçamentária, no caso em tela a Ação 0515, Programa Dinheiro Direto na Escola. Entretanto, a Ação em questão é composta por Ações Agregadas dentre elas o PDDE - Escola Integral (Novo Mais Educação), que pode ter sido objeto de análise, a depender do enfoque dado pela equipe de fiscalização. Porém, como averiguado por Vossa Senhoria, tal abordagem ocorreu em caráter excepcional [...] (BRASIL, 2018b).

Em complementação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 1007/2016 – TCU – Plenário, a partir de uma auditoria com objetivo de avaliar os controles do MEC e do FNDE em relação aos Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e suas ações e o Plano de Ações Articuladas - PAR, nos períodos de 2011 a 2015, recomenda que o FNDE “aprimore o sistema PDDE Interativo ou implemente sistema específico que permita um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas”, bem como:

Recomendar ao FNDE e ao MEC que revisem os normativos e manuais que regulamentam o PDDE a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos. (BRASIL, 2016f).

Diante do exposto, percebemos que tanto a Auditoria do FNDE quando a CGU realizou trabalhos de supervisão de forma excepcional, uma vez que o foco da fiscalização era o PDDE, não as “Ações Agregadas”. Situação esta que ocasionou a ausência de trabalhos nesse sentido ao longo dos quase dez anos de implementação do programa. Esse quadro pode ser justificado pelas instituições com base na demanda de programas que envolvem um montante de recursos maiores que o do PME e exigem, dessa forma, maior atenção da gestão em decorrência do maior risco. Como o quadro de servidores para executar os trabalhos de fiscalização é reduzido, torna-se necessário fazer uma seleção dos programas que têm maior risco de gerar impacto negativo ao erário.

Entretanto, o que se discute diante desse contexto é a consequência da forma como o PME é gerido. O programa tem sua gestão no MEC e o repasse de recursos executado pelo FNDE a partir da utilização do aparato de outro programa (PDDE), cuja gestão e repasse de recursos encontra-se no FNDE. Logo, é possível concluir que o fato apontado pelos órgãos de controle é consequência desse cenário.

Em adição, compreendemos uma lacuna para o “processo de circularidade” com a ausências de trabalhos de auditoria e fiscalização. Tanto o MEC quanto o FNDE não geraram em seus processos de fiscalização resultados para aprimoramento do programa.

3.2.4.2. Monitoramento e Avaliação

Além da Auditoria, Rabinovitz e Rein (1993) destacam que a supervisão, por corresponder ao mecanismo de promover a responsabilidade dos diferentes níveis de atores incumbidos pela implementação, envolve, também, o monitoramento e avaliação.

Há algumas décadas, a avaliação era considerada a última etapa do processo linear da formulação/implementação. O objetivo era identificar, por meio de métodos e ferramentas cientificamente válidos, se as ações executadas produziram os efeitos desejados. Entretanto, na atualidade, como o desenvolvimento de metodologias de planejamento estratégico, reconhece-se que o processo de planejamento não responde a uma racionalidade linear, mas

que os atores envolvidos na gestão e execução reinterpretem constantemente os objetivos desejados com as ações dos projetos ou programas (NIRENBERG et. al., 2003).

Nesse sentido, Olga Nirenberg et. al. (2003) compreende que atualmente “todo o processo de gestão social é marcado por uma grande dose de incertezas, em grande parte como resultado da natureza do contexto em que se desenvolve”. (NIRENBERG et. al., 2003, p. 40 – *tradução nossa*).

No âmbito educacional, o conceito de avaliação encontra-se vinculado à aprendizagem dos estudantes, seja em nível local, quando os estudantes realizam as provas nas escolas, seja em nível regional e internacional quando são ranqueados escolas e países por meio de resultados das provas estandardizadas que resultam da aferição do rendimento dos estudantes. O resultado desse contexto é a estrita relação entre o resultado das provas estandardizadas com qualidade da educação.

No Brasil, desde 2007, o governo federal criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), descrito como um indicador de qualidade educacional “que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar – aprovação”. Os documentos oficiais destacam a importância do IDEB como um “condutor de política pública em prol da qualidade da educação”. Este índice ainda é uma ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para educação básica no país (INEP, 2018).

Nessa perspectiva, avaliar a qualidade da educação é avaliar a aprendizagem dos estudantes por meio das referidas provas nacionais. Todavia, essa estratégia avaliativa tem limitações, uma vez que restringe o conceito de qualidade aos resultados medidos nas provas, numa abordagem avaliativa estritamente quantitativa, técnica e metodológica. “Pela importância humana e social da educação, a avaliação das políticas correspondentes tanto em níveis macro como em níveis intermediários e micro, é uma tarefa que supera amplamente as questões de caráter metodológico” (ESCUADERO MUÑOZ, 2010, p. 2), uma vez que a educação e, conseqüentemente, as políticas educacionais e suas respectivas avaliações, são “atividades humanas e morais, não apenas técnicas e racionais, mas política, social, cultural e ética”, segundo nos esclarece Escudero Muñoz (2010, p.8).

[...] Tudo isso significa, portanto, que a avaliação não é uma atividade asséptica ou neutra, mas sim, uma atividade na qual o conhecimento construído representa alguma forma de crítica e avaliação sobre como e por que os sistemas como um todo, e as forças mais poderosas que os governam, favorecem a justiça, a igualdade ou a equidade ou, pelo contrário, perpetuam e se reproduzem através de políticas educacionais, de centros que instituem e de professores que são dotadas de injustas desigualdades sociais e privações culturais.(ESCUADERO MUÑOZ, , 2010, p. 17 - *tradução nossa*).

Violeta Ruiz e Josette Brawerman (2018) apontam que atualmente existe um consenso de que o conceito de avaliação “implica muito mais que a mera medição do rendimento” (2018, p. 4 – *tradução nossa*). As mudanças nos sistemas educacionais ocasionadas pela descentralização de serviços e maior autonomia escolar exigem do governo central uma maior capacidade coordenativa, que passa obrigatoriamente pelo processo de repensar a avaliação das políticas educacionais a fim de obter informações coerentes com a realidade do público alvo das políticas. Na perspectiva de garantia de direitos, torna-se insustentável uma avaliação de programas restrita às questões técnicas e metodológicas quando o governo deve dar respostas sociais à garantia do direito de todos à educação, direito este já consagrado mundialmente e ancorado na nossa Carta Magna.

Um caminho para realizar a avaliação de política educacional nessa perspectiva de garantia de direito é apontada por Escudero Muñoz (2010) como a construção de modelos de avaliação democrática, crítica e transformadora que contribuam para uma oferta justa do direito à educação. Considerando que o direito à educação é condição imprescindível para a aquisição de outros direitos e deveres de cidadania dentro da sociedade, a avaliação de políticas educacionais democrática garantiria ao cidadão a condição para efetivar a democracia e de fato, abrir espaço para a participação da sociedade. A sociedade teria insumos para construir suas opiniões baseados não no que seria divulgado pela mídia ou apenas no vivenciado na prática escolar, mas numa avaliação segura, transparente em nível nacional.

Um foco bem conhecido de pesquisa educacional e, portanto, também de avaliação, tem lidado com a eterna questão do grau em que políticas educacionais, em sua gestão e funcionamento interno, são meros instrumentos para a reprodução de poderes sociais e econômicos hegemônicos ou, talvez, espaços sociais e institucionais de garantia justa e democrática dos direitos essenciais do povo. (ESCUADERO MUÑOZ, 2010, p. 15 - *tradução nossa*).

O autor apresenta, ainda, alguns pressupostos básicos que são comuns aos modelos de avaliação qualificados como democráticos. São eles: (1) o reconhecimento da natureza política e cultural da avaliação; (2) uma construção contextual, cultural e crítica do

conhecimento; (3) a avaliação como uma atividade social e participativa; (4) uma avaliação crítica e transformadora (ESCUDERO MUÑOZ, 2010, p.15).

É preciso, pois, reconhecer que na escolha da ferramenta de avaliação existe uma série de fatores importantes, como avaliadores e avaliados, realidades avaliadas e escolha dos critérios de atribuição de valor à realidade avaliada. Em tudo isso há uma relação direta com a forma de exercer o poder numa sociedade, o que significa constatar a natureza política e cultural da avaliação. Não existe, segundo Escudero Muñoz (2010, p. 16), “avaliação que seja independente de uma ou outra opção e modo de exercer o poder, o que é decisivo na formação dos seus padrões normativos, descrições, entendimentos e comparações do que se pretende documentar, analisar, avaliar e sobre a qual se sustentam as decisões”.

Nesse sentido, observa-se que ao considerar os aspectos culturais no processo avaliativo, bem como a avaliação como atividade social e participativa, intencionalmente incluem-se elementos fundamentais para a garantia dos direitos dos sujeitos. Assim como, ao desconsiderar esses aspectos, contribui-se para que essa garantia permaneça na sombra das políticas, para que as causas fundantes dos problemas sociais das minorias que vivem à margem da garantia do direito a uma educação de qualidade permaneçam invisíveis e intocáveis pelas políticas públicas e, conseqüentemente, sem solução. São os “silêncios avaliativos”, a que se refere Escudero Muñoz (2010).

[...] a avaliação democrática não busca apenas produzir um discurso social, cultural e democrático sobre educação, mas também gerar projetos de pesquisa, avaliação e ação em diferentes níveis do sistema educacional (distritos escolares, redes de centros, centros em particular, departamentos, salas de aula). Não se trata apenas de buscar a participação na produção e deliberação dos resultados, mas também ativar a colaboração e co-responsabilidades para empreender mudanças, promover inovações, aprofundar os compromissos que possibilitam a compreensão situada da educação e a transformação de ideias, as relações e práticas necessárias de acordo com sistemas de valores justos, éticos e democráticos. (ESCUDERO MUÑOZ, 2010, p.25 - *tradução nossa*).

Quando Nirenberg et. al. (2003) se referem à avaliação para transformação, eles apresentam dois níveis nos quais as transformações deveriam ocorrer. O primeiro corresponde à contribuição para modificar as situações de adversidades, vulnerabilidades e desigualdades a que certos grupos populacionais se encontram. Para eles, todo projeto ou programa social é formulado para mudar situações desse tipo e a avaliação deve mostrar até que ponto mudança desejada ocorreu e devido a quais fatores. O segundo nível seria mostrar em que medida as ações implementadas para produzir essas transformações são apropriadas ou não e quais mudanças devem ser introduzidas na maneira em que as coisas são feitas. Sendo assim, os autores conceituam avaliação de programas educacionais como:

Uma atividade programada de reflexão sobre a ação, baseada em procedimentos sistemáticos de coleta, análise e interpretação de informações, com o objetivo de emitir juízos avaliativos, fundamentados e correlatos sobre as atividades, resultados e impactos das ações dos projetos e programas, e formular recomendações para a tomada de decisões que nos permitam ajustar a ação presente e melhorar as ações futuras. (Nirenberg et. al., 2003, p.32).

Ainda discutindo o conceito de avaliação, Marie Mokate (2000) distingue o processo avaliativo em duas partes: uma parte técnica e uma parte valorativa. A primeira resulta em informações sistemáticas que orientam os diálogos e o processo de tomada de decisões de maneira objetiva; a segunda pondera essas informações geradas para tirar conclusões sobre o valor delas. As conclusões e decisões dos avaliadores e tomadores de decisão incorporam, conseqüentemente, juízos valorativos não objetivos. Para a autora, a avaliação é parte integrante da gestão. Assim, por tratar-se de um instrumento, ela só cumpre o seu papel se subsidiar os processos de gestão e decisão. Até porque “a avaliação não constitui um fim em si mesmo, tem o fim de gerar informações úteis para os gestores e tomadores de decisão” (2000, p. 7).

No âmbito da avaliação de políticas, programas e projetos de governo, destaca-se o caráter da avaliação enquanto ferramenta de gestão com o objetivo de gerar informações relevantes para a retroalimentação das etapas de formulação e implementação da política, programa ou projeto. Nesse cenário, faz-se necessário estabelecer a distinção entre “avaliação de processo” e “avaliação de resultados”. Mokate (2000) esclarece que a primeira se refere ao monitoramento cujo propósito consiste em realizar um acompanhamento da execução das atividades, entrega de produtos e utilização do recurso destinados a uma determinada política, programa ou projeto. O ponto de referência para o monitoramento é o “plano de trabalho ou plano de ação do programa” e se analisa a execução do programa conforme o referido plano. A autora destaca que “avaliação de resultado” é definida pela UNICEF (1991) como um “processo que procura determinar periodicamente, e de maneira sistemática e objetiva, a relevância, eficácia, eficiência e impacto de um projeto ou programa, à luz de seus objetivos”.

[...] Assim, a avaliação se estende além do monitoramento, pois reconhece que o plano de ação constitui uma hipótese em relação ao caminho que pode nos levar a alcançar os objetivos. De fato, a avaliação é um teste dessa hipótese - uma verificação de que esse caminho está efetivamente levando a melhorias nas condições de vida que deveriam ser promovidas. (MOKATE, 2000, p.3 - *tradução nossa*).

Não obstante exista essa distinção entre monitoramento e avaliação, observa-se uma relação de integração entre eles, num processo contínuo cujo objetivo comum é garantir para a sociedade a melhoria a que o projeto ou programa se propôs. Nesse sentido, Mokate (2000) aponta uma relação de interdependência entre eles:

[...] Monitorar sem avaliação ou - o que é o mesmo, avaliar processos sem avaliar objetivos - só nos permitiria julgar a execução de uma iniciativa, sem poder concluir nada sobre a intenção da iniciativa e a sensatez para continuar ou suspendê-la. Além disso, a avaliação dos resultados é inviável sem monitoramento. A avaliação requer boa informação gerada pelo monitoramento, pois para julgar a eficácia e eficiência de determinadas ações na obtenção de melhorias nas condições de vida, será essencial conhecer os aspectos quantitativos e qualitativos da execução dessas atividades. (MOKATE, 2000, p.4 - *tradução nossa*).

Quanto às funções atribuídas à avaliação, pode-se resumi-las em somativas e formativas. As primeiras são apropriadas para processos acabados. São aplicadas num momento específico, quando é necessário tomar alguma decisão em algum sentido. Destinam-se a valorar o resultado, não uma melhora imediata, uma vez que o processo (projeto, programa) já foi finalizado. Já as segundas, as formativas, são utilizadas na avaliação de processos. Requerem uma rigorosa coleta de dados durante todo o processo, de modo que isso permita a tomada de decisões imediata. Conseqüentemente, sua finalidade é melhorar ou aperfeiçoar o processo (projeto, programa) que é avaliado, com um caráter de continuidade (CASANOVA, 1998).

Para Antonia Casanova (1998, p. 16), a abordagem formativa “implica que a avaliação deve ser realizada ao longo de todo o processo, em paralelo e simultâneo à atividade que é realizada e que está sendo avaliada - nunca colocado exclusivamente no final, como meros resultados do teste”. A autora correlaciona o conceito de avaliação e sua função, ao observar que o conceito de avaliação adotado condiciona o seu desenvolvimento, uma vez que a abordagem influencia os objetivos e funções da avaliação. Se temos objetivos formativos, todos os passos seguintes para colocá-los em prática precisam ser formativos. Ao contrário, se o objetivo da avaliação é somativo, a abordagem inicial, bem como as técnicas e metodologias utilizadas destinam-se a avaliar produtos e resultados. A autora ainda apresenta o seguinte exemplo que elucida essa correlação:

A avaliação aplicada à aprendizagem consiste num processo sistêmico e rigoroso de obtenção de dados incorporado ao processo educativo, contínua e significativa para conhecer a situação, tomar decisões adequadas para prosseguir a atividade educativa, melhorando-a progressivamente. Como é evidente, no conceito já orientamos a avaliação e seu desenvolvimento para processos e funcionalidades formativas. Se conceituarmos a avaliação de maneira mais geral e por qualquer das funções que ela pode desempenhar no

campo educacional, poderia ser definido como uma coleta de informações rigorosa e sistemática para ter dados válidos e confiáveis sobre uma situação para formar e emitir um juízo de valor em relação a ela. Essas avaliações permitiriam a tomada de decisões consequentes para corrigir ou melhorar a situação avaliada. Nesta segunda abordagem, a avaliação aplicada seria pontual e somativa, com o único propósito de contrastar o conjunto de informações alcançadas com os critérios de avaliação de referência; isto é, com o propósito de verificar o que foi alcançado ou o seu maior ou menor mérito frente ao que se pretendia com o projeto inicial. (CASANOVA, 1998, p. 71).

Dessa forma, observa-se que avaliação, ao prescrever os objetivos da educação, determina em grande medida os objetivos dos projetos e programas educacionais, como eles serão implementados e avaliados, bem como a sua função no seio da sociedade. Quanto à avaliação do PME, o MEC disponibiliza em seu site os Relatórios com os resultados da pesquisa de impacto em todas as regiões do Brasil coordenada por seis Universidades brasileiras (UFMG, UFPR, UNIRIO, UFPA, UFG e UFPE) por solicitação da Secretaria de Educação Básica – SEB do MEC. (BRASIL, 2013)

Em relação ao monitoramento no âmbito do PME, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 02/2016, última a regulamentar as diretrizes do Programa, dispõe em seu art. 10 que o monitoramento do programa seria realizado por meio da elaboração de Relatório de Atividades, no qual as UEx deveriam informar dados sobre a implementação do Plano de Atendimento da Escola, documento que relaciona as atividades que seriam desenvolvidas pelas escolas beneficiadas pelo Programa, bem como o quantitativo de estudantes que seriam atendidos. O Relatório de Atividades seria encaminhado às respectivas EEx que os encaminharia ao MEC por meio do sistema PDDE Interativo (BRASIL, 2016).

Ao MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, competia manter articulação com as UEx das escolas beneficiadas e respectivas EEx, para realizar atividades de acompanhamento de maneira a promover o desenvolvimento de atividades de educação integral, consoante disposto no Art. 11, inciso I, alínea c da Resolução CD/FNDE/MEC nº 02/2016, detalhado no Quadro 7. Entretanto, não havia disposição na Resolução de como se daria essa articulação e consequente acompanhamento (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, uma vez que não havia disponibilização dos relatórios de monitoramento nos sites do MEC e FNDE, solicitamos por meio do Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC) gerenciado pela CGU tanto para o FNDE quanto para o MEC os respectivos relatórios de monitoramento e avaliação do Programa. Escolhemos como amostra para a solicitação a região norte, tendo em vista que à época a pesquisadora realizava estudo sobre a educação integral nessa região no grupo de estudos e pesquisas em política e avaliação educacional - Gepale ao qual está vinculada na Unicamp.

O FNDE informou, em resposta à solicitação dos relatórios de monitoramento efetuados pela autarquia, que não era competente para realizá-lo. Isso se deve em decorrência da resolução dispor que o FNDE é responsável apenas pela operacionalização dos recursos para implementação do programa e que competia ao MEC a sua gestão e execução, o que envolvia, na prática, monitoramento e avaliação da execução do PME, conforme discutido no item 2.4.

Quanto à solicitação dos relatórios de monitoramento e avaliação realizados pelo MEC, foi informado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), em resposta à consulta feita por meio do Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC), que o “Ministério não dispõe de um sistema de Monitoramento do Programa Mais Educação que tenha acompanhado a execução do programa de 2007 a 2016”. Após reiterar a solicitação, com pedido de que fosse disponibilizado qualquer relatório de acompanhamento ou avaliação do programa ao longo dos quase 10 anos, a SEB respondeu o que segue:

Em atenção ao seu pedido, esclarecemos que do período de 2008 a 2016, o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Normativa Interministerial Nº 17, de 24 de abril de 2007, não possuía um sistema de monitoramento e orientação pedagógica com avaliações periódicas. No entanto, existem alguns relatórios qualitativos a respeito do Programa, que estão disponíveis no seguinte endereço: <http://educacaointegral.mec.gov.br/biblioteca>. Além disso, organizações do terceiro setor realizaram avaliações externas a fim de quantificar o impacto da política na aprendizagem cognitiva dos alunos e nas taxas de abandono escolar. (BRASIL, 2018).

Diante da situação apresentada pelo FNDE e MEC, constatamos que ao longo dos quase dez anos de implementação do PME, não houve um acompanhamento da execução das atividades e utilização dos recursos destinados ao programa em âmbito federal por meio da avaliação de processo. Embora não houvesse disposição legal que responsabilizasse o FNDE pela execução do acompanhamento do programa, pelo que foi discutido neste subitem sobre avaliação de processo e de resultados, resta clara a necessidade de acompanhamento que gerem insumos para a tomada de decisão sobre as mudanças a serem introduzidas ao processo de implementação do programa para que ele tenham uma maior probabilidade de sucesso no alcance dos fins a que se destina.

Uma estratégia de alinhamento entre o MEC e o FNDE quanto à avaliação dos programas seria pensar no MEC como o órgão responsável por avaliar a política (e, portanto, realizando a avaliação de resultado) e o FNDE com tendo a responsabilidade de avaliar as ações, projetos e programas (e, portanto, executando avaliação de processo - monitoramento). Porém, para que esse processo avaliativo gerasse resultados para a retroalimentação do

processo de formulação e implementação da política, seria imprescindível a articulação entre as instituições para que o resultado do monitoramento realizado pelo FNDE fosse aproveitado para a elaboração de avaliação da política realizada pelo MEC.

Sobre a avaliação do PME, o MEC disponibiliza em seu site os relatórios com os resultados quantitativos de uma pesquisa com o objetivo geral de “analisar o impacto do Programa Mais Educação (PME) como estratégia indutora de políticas públicas de educação integral no Brasil” (BRASIL, 2013, p.12). Essa avaliação não seria de processo, uma vez que não tem o objetivo de acompanhar a execução das atividades e utilização de recursos destinados ao programa. Assim, ela se aproximaria do conceito de avaliação de resultado, pela presença da estratégia de indução à finalidade do PME, consoante disposto no Decreto nº 7.083/2010: “O Programa Mais Educação tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral.” (BRASIL, 2010).

3.2.5 – Ação

Pretendia-se, no projeto inicial dessa pesquisa, analisar nessa última fase os relatórios de monitoramento, auditoria e avaliação do PME. Entretanto, em decorrência da ausência ou escassez de relatórios de auditoria e monitoramento, optou-se por analisar os seguintes documentos: relatório final com os resultados da pesquisa “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada” realizada por seis universidades brasileiras (UFPR, UFMG, UNIRIO, UFPA, UFG e UFPE), disponibilizado no site do MEC; artigo intitulado “Os Desafios da Descentralização: a Capacidade Estatal no Contexto do PDDE”, elaborado por três servidores na época lotados na Coordenação de Acompanhamento da Manutenção Escolar - COAME do FNDE; bem como amostra de pesquisas de mestrado e doutorado que tivessem realizado estudos de caso sobre o Programa nos estados e municípios cujos temas fossem correlacionados aos elementos de análise desta pesquisa.

Com isso, pretende-se comparar os elementos de análise já apresentados neste trabalho (autonomia dos entes, federalismo cooperativo, regime de colaboração) com os resultados apresentados pelos citados estudos a fim de compreender como a relação do FNDE na dinâmica federativa afetou na implementação do PME, por meio do entendimento de como os imperativos legal, burocrático e consensual se configuraram no terceiro estágio do modelo de análise de implementação apresentado por Rabinovitz e Rein (1993): a supervisão.

Para os autores, a supervisão abrange o monitoramento, auditoria e avaliação e os imperativos atuam conjuntamente em cada estágio na conversão da política na prática, compreendendo a implementação como o processo por meio do qual os conflitos entre os imperativos legal, burocrático e consensual seriam equilibrados.

A fase da supervisão foi escolhida para esta análise por identificarmos durante a pesquisa que esta seria a etapa na qual poderia haver mais elementos de análise em relação aos efeitos da relação da autarquia na implementação do PME, conforme já apresentado neste estudo com as ausências de monitoramento, auditoria e acompanhamento da implementação do programa ao longo dos quase dez anos.

Dessa forma, escolhemos analisar o relatório de impacto disponível na página do MEC por ser o documento de avaliação do programa disponível, além do artigo publicado pelos servidores do FNDE por conter dados sobre a implementação do PME que não foram publicados por outros meios pela autarquia e, por fim, os resultados das amostras das pesquisas de campo, uma vez que nelas podemos ter dados sobre o resultado da implementação do programa na perspectiva dos entes federados.

Para analisar o resultado das pesquisas de monitoramento e avaliação do PME na perspectiva do FNDE utilizaremos a abordagem teórica do neoinstitucionalismo, porquanto “o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais” (ROCHA, 2005, p.18). O que fez a abordagem parecer relevante para a análise que se pretende realizar neste estudo, cujo objetivo contempla o olhar sobre o papel da instituição que tem a função de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados junto ao MEC com o fim de buscar possíveis explicações no impacto da implementação do PME.

Contrapondo-se ao enfoque pluralista e marxista na qual a ênfase analítica era focada na sociedade, o modelo analítico neoinstitucionalista “recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais” (ROCHA, 2005, p.13). Sendo assim, o Estado não se submete a interesses localizados na sociedade, em classes ou grupos de interesses, mas “obedece à lógica de reforçar a sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (ROCHA, 2005).

De uma ênfase maior no Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva state-centered, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de polity-centered analysis (1995, p. 41). Nesta segunda fase, o Estado não é considerado, a priori, como dotado de poder para

gerarem seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções. A perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais [...] (ROCHA, 2005, p.16).

Segundo HALL e TAYLOR (2004) o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, mas possui três métodos de análise diferentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Em que pese a diferenciação dos três métodos de análise, “todas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL e TAYLOR, 2004, p. 194). A partir disso é possível afirmar que este objetivo é convergente com o desta pesquisa, pois, neste trabalho, buscamos compreender como o papel do FNDE na dinâmica federativa impactou na implementação do PME. Dentre os métodos de análise, o institucionalismo sociológico foi escolhido como referencial teórico utilizado nesta pesquisa para a análise da atuação da autarquia no contexto da dinâmica federativa e seu consequente impacto na implementação do PME.

Os neoinstitucionalismo sociológico sustenta que as formas e procedimentos utilizados pelas organizações não são adotados por serem os mais eficazes diante das tarefas que se pretende cumprir, mas por questões de práticas culturais (HALL e TAYLOR, 2004, p. 194). Esse parece ser o ponto que nos auxilia a compreender a relação estabelecida entre MEC e FNDE na sua atuação em relação à implementação dos programas, projetos e ações. O que nos leva ao seguinte questionamento: por que o MEC lançou mão do PDDE como ferramenta estratégica para a implementação do PME? Isso teria sido uma consequência de um estudo de eficácia para gestão do programa ou decorreu da prática cultural de posicionar o FNDE como repassador de recursos para os entes federados? HALL e TAYLOR (2004) nos traz elementos para reflexão:

Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas (HALL e TAYLOR, 2004, p. 208).

A relação entre MEC e FNDE e, conseqüentemente, a implementação de políticas no âmbito federal, toma rumos diferentes na medida em que o Ministério compreende a atuação da autarquia não mais como um mero repassador de recursos, mas como uma instituição que

tem como visão “ser referência em implementação de políticas públicas”. Na medida, inclusive, em que a autarquia se reconhece nesse “novo” papel na dinâmica federativa, porquanto “ser referência” nesse contexto envolve uma mudança de prática cultural que a coloca como gestora de programas e projetos e não mera canalizadora e repassadora de recursos para os entes federados. Se observarmos sob a ótica do referencial utilizado nesta pesquisa de análise da implementação, ser referência em implementação de políticas públicas exige da autarquia um aprimoramento, bem como a inclusão, em sua gestão, dos processos correlacionados às etapas de elaboração de diretrizes, repasse de recursos e supervisão (monitoramento, auditoria e avaliação).

Percebe-se, dessa forma, que a eficiência no repasse de recurso é tão somente uma etapa de um processo maior. O primeiro desafio da autarquia para se estabelecer como implementadora de políticas frente ao MEC e aos entes federados é cultural. O que requer mudanças de processos internos para este fim e, conseqüentemente, a criação de consensos internos e externos com o objetivo de se estabelecer essa mudança na prática cultural estabelecida nos últimos 50 anos, posto que “as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (HALL e TAYLOR, 2004, p. 210).

[...] os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização (HALL e TAYLOR, 2004, p. 211).

O desafio do FNDE no atual contexto social e político consiste em remar contra uma maré que o leva à repetição de padrões de busca na excelência e eficiência cujo enfoque recai apenas no processo de repasses de recursos, uma vez que a sua legitimidade social foi construída nesse contexto. Dessa forma, torna-se imprescindível que a autarquia estabeleça estratégias que alicerces os valores que ela almeja ter reconhecidos no ambiente cultural em que está inserida e isso envolve afirmar e reforçar esses valores junto ao MEC e aos entes federados. Em resumo, o arranjo institucional legitimado pelo FNDE e, conseqüentemente, o seu papel social na dinâmica federativa, o aproximará ou o distanciará da sua missão, visão e valores definidos.

Na medida em que as instituições sociais, políticas e econômicas tornam-se maiores, mais complexas e com um maior grau de importância na vida coletiva, há um ressurgimento da preocupação com essas instituições. Em relação às instituições políticas essa atenção pode ser observada em estudos sobre diferentes temas, dentre eles, estudos sobre o lugar de tais organizações na implementação de políticas (MARCH e OLSE, 2008, p.127).

O que não se confunde com o papel do MEC, que continua sendo o elaborador de políticas públicas no âmbito da educação. Aqui discutimos a prática da autarquia, que dispõe em seu regimento a “canalização e repasse de recursos” como sua razão de existir em contrapartida com a sua visão de ser referência em implementação de políticas públicas, o que requer da instituição uma mudança cultural e posicionamento diante dos atores internos e externos de modo a concretizar o seu papel no arranjo federativo brasileiro. Seria necessário organizar um novo arranjo institucional que o legitime como referência em implementação de políticas públicas, não apenas referência em eficiência em repasses de recursos e isso, reafirmo, envolve olhar para as demais etapas do processo de implementação de políticas apresentado nesse texto: elaboração de diretrizes e supervisão (auditoria, monitoramento e avaliação) dos programas projetos e ações junto ao MEC e entes federados.

4 – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Nesse capítulo, serão analisados o relatório final com os resultados da pesquisa “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada” realizada por seis universidades brasileiras (UFPR, UFMG, UNIRIO, UFPA, UFG e UFPE), disponibilizado no site do MEC; o artigo intitulado “Os Desafios da Descentralização: a Capacidade Estatal no Contexto do PDDE”, elaborado por três servidores na época lotados na Coordenação de Acompanhamento da Manutenção Escolar - COAME do FNDE; bem como o resultado de algumas pesquisas de mestrado e doutorado que realizaram estudos de caso sobre o Programa nos estados e municípios cujos temas estejam correlacionados aos elementos de análise desta pesquisa.

O relatório final intitulado “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada” apresenta como objetivos específicos para a pesquisa de impacto o seguinte:

[...] mapear as ações do PME em escolas das redes públicas brasileiras; caracterizar o PME a partir da construção de categorias de análise de suas ações; identificar as articulações e potencialidades dos atores envolvidos no PME para a construção de políticas de educação em tempo integral; localizar avanços, dificuldades e desafios do PME como estratégia indutora de políticas públicas de educação em tempo integral. (BRASIL, 2013, p. 12).

Observa-se que a pesquisa traz cenários com potencial de agregar valor à análise deste estudo, a exemplo da articulação dos atores envolvidos e localização de avanços, bem como as dificuldades e desafios do PME, devido à sua correlação com os elementos de análise do papel do FNDE na dinâmica federativa, conforme já apresentados nesse texto.

O artigo intitulado “Os Desafios da Descentralização: a Capacidade Estatal no Contexto do PDDE” parte da constatação da inutilização de montante de recursos do PDDE destinados às escolas no exercício de 2012 para discutir, por meio de pesquisa de monitoramento realizada pelo FNDE, as prováveis causas das entidades representativas das escolas não utilizarem os recursos do Programa naquele ano. Cinara Lobo, David Lustosa e Adalberto da Paz (2018) discutem aspectos sobre o distanciamento entre formulação e execução de políticas públicas, bem como os desafios que o processo de descentralização colocou para a coordenação das ações dos entes federados na gestão de políticas, entre outras questões. (LOBO et. al., 2017).

Tanto a pesquisa realizada pela coordenação de monitoramento do PDDE do FNDE quanto a efetuada pelas universidades tiveram seus dados coletados por meio de respostas a questionário on-line no mesmo ano, em 2012. O que enriquece a nossa análise e, conseqüentemente, nossas inferências, embora não tenham sido executadas de maneira complementar, tampouco com a mesma amostra, uma vez que elas foram realizadas pelo MEC e FNDE de forma independente.

Em complementação, consideramos os resultados de pesquisas de mestrado e doutorado que tenham realizado estudos de caso sobre a implementação do PME no âmbito estadual e municipal e que também tenham abordado aspectos correlacionados à autonomia dos entes, federalismo cooperativo e regime de colaboração amplia o olhar para o terceiro estágio da implementação do PME: a supervisão.

A pesquisa de impacto disponível no site do MEC, coordenada por pesquisadores de seis universidades brasileiras a partir da solicitação da Diretoria de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica - SEB do Ministério da Educação, teve início em 2011 e dividiu-se em duas etapas: uma de caráter quantitativo, cujos dados foram coletados junto às secretarias de educação dos estados e municípios; e a segunda etapa, de caráter qualitativo, cujo enfoque contemplou uma amostra de escolas que aderiram ao programa. O relatório final disponibilizado no site do MEC contempla a fase quantitativa da pesquisa e “busca compreender os impactos das ações indutoras do Programa Mais Educação”. (BRASIL, 2013, p. 19).

O estudo foi realizado numa amostra que contemplou as redes que aderiram ao PME nos anos de 2008, 2009 e 2010, totalizando 398 municípios e 27 estados. Para o estudo quantitativo, os coordenadores do PME, junto às secretarias estaduais, distrital e municipais selecionadas, responderam a um questionário on-line, disponibilizado no período de 20 de novembro de 2012 a 31 de janeiro de 2013, cuja taxa de retorno de resposta foi de 64,8% do universo total. (BRASIL, 2013, p. 16) Como podemos observar na Tabela 2, os pesquisadores apontam para o avanço do PME no período entre 2008 e 2013 entre os municípios brasileiros pesquisados, ressaltando que desde 2009 havia a implementação do Programa em todos os sistemas estaduais do país e Distrito Federal.

Tabela 2 – Programa Mais Educação em municípios do Brasil e de suas regiões – 2008-2013

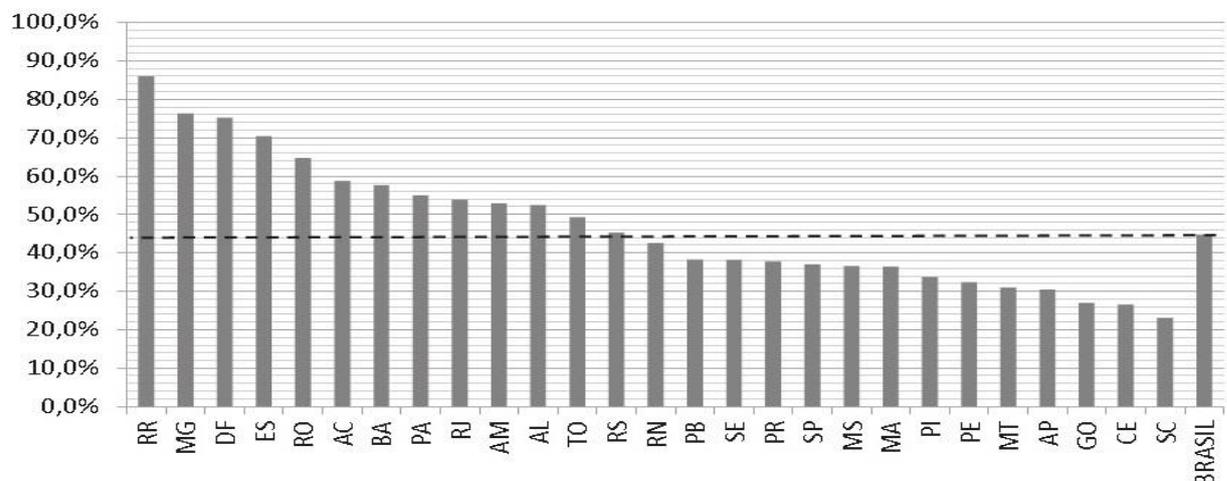
Brasil e Regiões	Anos					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	54	131	398	1.378	3.380	4.836
Norte	10	23	32	162	382	441
Nordeste	14	38	105	563	1.483	1.739
Sudeste	16	36	154	312	706	1.324
Sul	10	17	80	239	519	907
Centro-Oeste	5	17	27	102	290	425

Fonte: Relatório “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada”. Coord. UFMG-UFG-UFPA-UFPE-UFPR-UNIRIO. MEC. Brasília, 2013, p.14. Alterado pela autora.

Não obstante a constatação de que três das cinco regiões do país tiveram quase 100% de municípios em que o programa se fazia presente no ano de 2009, é sobremaneira relevante analisar esse dado à luz do que é apresentado no gráfico 2, que mostra o percentual de inexecução dos recursos transferidos para as UEx em 2012 por meio do PDDE e Ações Agregadas, valor que ultrapassou o montante de 2 bilhões de reais e que, ao final do exercício, R\$ 1,2 bilhão não tinha sido executado, correspondendo a 59,2% do total transferido. Desse montante:

Os repasses financeiros destinados à ampliação da jornada escolar (educação integral) foram os de maior vulto (R\$ 890 milhões) e, de igual forma, representaram a parcela com o maior índice de inexecução (75,4%), com mais de R\$ 670 milhões não utilizados (LOBO, et. al., 2017, p.159).

Gráfico 2 – Índice de Inexecução de Recursos por UF – Programa Mais Educação – 2012



Fonte: LOBO, C; LUSTOSA, D; PAZ, A.D. da. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: XIMENES, D. de. A. Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2017, p. 161.

Percebe-se que, embora tenha havido ampliação de adesão ao programa por parte dos entes federados, há variáveis que impediram a utilização dos recursos do PME por parte de algumas unidades federativas, fator que pode ter prejudicado a efetiva implementação do programa nas respectivas escolas no exercício de 2012. Essa situação levou a Coordenação de monitoramento do PDDE do FNDE a investigar as razões dos altos índices de inexecução dos recursos e reprogramação de saldos para o ano subsequente.

Conforme já explanado neste texto, o FNDE é responsável pelo monitoramento do PDDE, mas não tem responsabilidade pelo monitoramento da implementação do PME, conforme a resolução do programa e resposta da própria área de monitoramento quando da solicitação dos respectivos relatórios do PME no período de 2008 a 2016. Já o PME é um programa gerido pelo MEC e utiliza o PDDE por meio de “Ações Agregadas” para repassar os recursos para os entes federados, mas a gestão do programa é do MEC, não do FNDE. Dessa forma, concluímos que essa pesquisa realizada pela área de monitoramento do PDDE do FNDE no que se refere ao acúmulo de saldo dos recursos repassados aconteceu em caráter excepcional em decorrência dos altos índices de inexecução financeira alcançava não apenas o PDDE, mas também as Ações Agregadas que incluía o PME.

Tudo isso nos leva a refletir sobre a efetividade do modelo de indução de políticas elaboradas pelo governo federal e adesão pelos entes federados, bem como questionar a clareza na divisão de competências entre MEC e FNDE na execução de uma política pública. No caso do PME, ainda que a gestão do programa fosse do MEC, na medida em que o FNDE repassa recursos financeiros para os entes, e, conseqüentemente, analisa a prestação de contas do montante repassado, mas não acompanha a execução das ações do programa, percebe-se uma lacuna na compreensão de situações como a que aconteceu com o acúmulo de saldo dos recursos repassados para a execução do PME nas contas bancárias das entidades executoras.

Os valores destinados à ampliação da jornada escolar foram os menos utilizados em todos os estados (...). Distrito Federal, São Paulo e Minas Gerais foram as unidades da Federação onde se detectou maior acúmulo de recursos. Nesses entes federados, o índice de inexecução ultrapassa os 100 %, sugerindo que, além de não terem sido empregados os valores repassados em 2012, saldos de anos anteriores permaneciam sem aplicação até o final do ano. As entidades localizadas na Região Sudeste foram as que menos utilizaram o dinheiro do Mais Educação: nos quatro estados, a inexecução é superior à média nacional (75,4%), sendo que três deles figuram entre as cinco unidades da Federação com maior acúmulo de recursos. No Sul, o estado com pior desempenho foi o Paraná, onde o índice de inexecução de recursos destinados à educação integral chegou a 90,9% (LOBO et. al., 2017, p. 160).

Tal quadro torna ainda mais complexo o processo de descentralização política do contexto federativo brasileiro e, conseqüentemente, a implementação de programas com

características de indução/adesão como o caso do PME. A efetivação da política passa por um processo muito mais complexo que a transferência de recurso e que se intensifica quando o programa que a concretiza tem gestão realizada por um órgão e a transferência de recursos efetivada por outra entidade.

Quem coordena a ação e estabelece o diálogo para reformulação da política quando o MEC faz a gestão do PME e o FNDE efetiva a transferência de recursos por meio de outro programa (PDDE), em que a autarquia faz a gestão e transferência de recursos? Quem exerce o papel na dinâmica federativa de coordenador da política? E como a exerce? Quem monitora e avalia a implementação do programa e retroalimenta o processo de formulação da política pública?

O acúmulo de saldos do PDDE e das ações agregadas nas contas correntes das unidades executoras próprias (UEX) indicava que apenas a transferência de recursos não era suficiente para assegurar a efetividade das políticas educacionais. Demandava maior capacidade estatal para coordenar ações dos atores envolvidos no processo de execução, a fim de assegurar que o dinheiro transferido se transformasse em resultados para a sociedade. (LOBO et. al., 2017, pg. 164).

Sob esse aspecto, Magalhães (2016), em sua dissertação de mestrado sobre a “Descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação”, com o objetivo de identificar as contradições entre as propostas do programa e o que, de fato, ocorreu nas escolas, aponta em seus resultados um fator explicativo para o distanciamento entre o formulado e implementado a articulação assimétrica, burocrática e formal entre o MEC, a Secretaria do DF e as escolas:

Sobre quantas escolas estariam inadimplentes pela falta de prestação de contas ou por não terem suas contas aprovadas, não obtivemos resposta do representante do MEC, uma vez que o órgão responsável por receber as prestações de contas é o FNDE.

Ao analisar esta posição em relação à prestação de contas, parece que não ocorre articulação entre MEC, FNDE e escola; o trabalho é fragmentado: um elabora, outro financia, outros executam. De modo que, a execução do programa fica sob a responsabilidade da escola. Verifica-se que a descentralização dos recursos obedece a focalização de políticas do governo federal, mas os resultados de melhoria e a forma como os recursos são aplicados ficam a cargo da escola, que além de suas competências, arca também com a burocracia do programa (MAGALHÃES, 2016,p.89).

Frente a esse cenário de acúmulo de saldo bancário nas contas das entidades executoras, o FNDE desenvolveu duas pesquisas de monitoramento nos anos de 2013 e 2014. A que foi realizada no ano de 2014 se deu entre todos os entes federados, mas foi restrita ao PME, uma vez que nele concentrava-se a maior parte dos recursos destinados para as ações

agregadas. Segundo o artigo, foram selecionadas 1.753 UEx com maior índice de inexecução e enviado questionário pela internet, sendo que 692 responderam às perguntas. (LOBO, et. al., 2017).

O quadro abaixo organiza as prováveis causas apresentadas no artigo para o acúmulo de saldo nas contas bancárias das entidades que aderiram ao PME, a partir de problemas identificados pelo monitoramento, bem como o contexto dos problemas apontados no texto:

Quadro 10 – Prováveis Causas da inutilização de recursos na conta do PDDE – Integral no ano de 2012

Prováveis causas do acúmulo de saldo	Contexto do problema
1. Natureza da política de indução por meio do PME reúne diferentes atores (Governo Federal, prefeituras, secretarias estaduais e municipais e conselhos escolares). O que exige mais capacidade de coordenação e acompanhamento na sua execução.	“[...] a execução do PDDE, no que se refere à coordenação e acompanhamento, não pode ocorrer de maneira massificada, exige constante diálogo e interação com os gestores locais.” (Lobo et. al., 2018, pg. 162)
2. Participação das prefeituras e secretarias de educação na formulação das ações agregadas limitou-se em aderir ou não às políticas propostas pelo Governo Federal. Não se dava em nível de planejamento e desenho da política, de definição de prioridades, mas no acompanhamento da execução do PME a cargo da UEx.	“[...] Mesmo o acompanhamento era limitado, haja vista inexistirem, até então, mecanismos de compartilhamento de informações periódicas, entre Governo Federal e entes federativos, sobre o nível de execução dos recursos transferidos às UEx.” (LOBO et. al., 2018, pg. 163)
3. Sobreposição e concorrência entre programas formulados pelo governo federal e entes federados.	“[...] Em um dos casos identificados na pesquisa, o acúmulo de saldos decorreu da concorrência entre o programa de educação integral do Governo Federal e o existente na municipalidade. As UEx não empregavam as verbas transferidas pela União para o ressarcimento de monitores, pois já havia um programa local que financiava essas despesas.” (LOBO et. al., 2018, pg. 163)
4. Limitações de conhecimento técnico e regulamentar dos agentes executores do programa.	“[...] no Mais Educação, a falta de troca de informações e de compreensão das finalidades do programa levou ao cadastramento de número de alunos em quantidade superior ao que, de fato, se matriculou para participar das atividades no contraturno. Muitas escolas registraram o número total de alunos matriculados na unidade de ensino, quando deveriam indicar apenas o alunado previsto para participar das atividades de educação integral. As consequências foram repasses de valores superiores ao que, de fato, era necessário para desenvolver o programa, gerando expressivo acúmulo de saldos, que se acentuou com o recebimento de novos repasses nos anos subsequentes.” (LOBO et. al., 2018, p. 168)
5. Falta de compreensão dos objetivos e operacionalização das ações.	“Nas entrevistas feitas pelo monitoramento do PDDE, constatou-se que para os gestores os

	objetivos pelos quais os recursos foram transferidos e as formalidades necessárias para aplicá-los não estavam claros, por essa razão, preferiam não gastá-los. (LOBO, et. al., 2018, pg. 164)
--	--

Fonte: LOBO, C; LUSTOSA, D; PAZ, A. D. da. **Os Desafios da Descentralização e Capacidade Estatal no Contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. In: Implementação de Políticas Públicas – questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes, organizador. Brasília: Enap, 2017. Elaboração própria.

Diante da complexidade do tema, bem como das correlações dos dois documentos de análise com as amostras de pesquisas acadêmicas, categorizamos o conteúdo do quadro 10 nos seguintes temas que serão, inclusive, objeto de seleção da pesquisa das dissertações e teses: (1) Participação dos atores no planejamento da política e coordenação federativa – políticas de indução; (2) Sobreposição e Competição de Programas; e (3) Limitação de conhecimento técnico e compreensão dos objetivos do programa. A partir dessa divisão, complementaremos a partir dos próximos itens a análise da pesquisa.

4.1. - Participação dos atores no planejamento da política e coordenação federativa – políticas de indução

Os pesquisadores que participaram do estudo de impacto do PME afirmam no relatório final que “o Programa Mais Educação está fortalecendo seu papel indutor na construção de políticas públicas de educação integral” (BRASIL, 2013, p.42), a partir dos dados de que um percentual considerável de estados/municípios que responderam à pesquisa incluíram o PME em seu planejamento de gestão, atualizaram a normatização e criaram setores específicos associados à educação integral, segundo o que pode ser observado no texto a seguir:

[...] (a) 226, dos 258 (87,6%) estados/municípios que responderam à pesquisa, incluíram o Programa Mais Educação no seu planejamento de gestão; (b) 134 (51,9%) evidenciaram que a implantação do Programa contribuiu para a criação ou atualização de normatizações voltadas para a educação; (c) em alguns estados/municípios foram criados setores específicos associados à educação integral. Mais especificamente, no Brasil, 71, dos 258 (27,5%) estados/municípios pesquisados, declararam que a implantação do Programa Mais Educação impulsionou a criação de um setor específico com vínculo com a educação integral. (BRASIL, 2013, p.42).

Nesse sentido, relevante notar que o modelo utilizado pelo governo federal de formulação, planejamento e implementação de políticas públicas por meio de programas de indução precisa ser compreendido e analisado a partir de variáveis mais complexas.

Para compreender o resultado desse contexto, retomamos os três imperativos da política de implementação potencialmente conflitivos que são observados nas relações entre

os atores que participam da implementação da política. São eles: o imperativo legal de cumprir com as exigências legislativas, o imperativo burocrático de realizar o que seja sustentável em termos racionais e o imperativo consensual de facilitar o acordo entre as partes interessadas no resultado e com possibilidade de exercer influência (RABINOVITZ e REIN, 1993).

Em políticas que são implementadas seguindo esse modelo indutivo, percebe-se a estratégia de aumentar o grau de consenso (imperativo consensual) em relação às políticas federais por meio de programas formulados pela União cujos recursos para sua execução estão atrelados à adesão pelos entes federados. Estes, por sua vez, se comprometem a implementá-los e, portanto, cumprirem o disposto nos normativos legais elaborados pelo governo federal (imperativo legal). Entretanto, como os estados, municípios e DF possuem autonomia política e diante do quadro de desigualdade intergovernamental histórica presente no federalismo brasileiro, fazem o que é possível em termos racionais (imperativo burocrático), uma vez que essas políticas de indução precisam da contrapartida do ente federado que adere a ela, o que exige, na maioria das vezes, a alocação e recursos financeiros e humanos para isso.

Percebe-se, dessa forma, que nos programas de indução em que a União atrela a transferência de recursos financeiros à adesão dos entes ao programa formulado pelo governo federal, apesar da participação de representantes dos estados/municípios nesse processo de formulação, o imperativo burocrático que compreende a variável em que, embora haja as exigências estabelecidas nos normativos legais, realiza-se de acordo com aquilo que é possível dentro do contexto da implementação, é decisivo para o sucesso ou o fracasso do programa.

No caso do PDDE e ações agregadas faltaram sistemas informacionais e canais institucionais que possibilitassem maior interação, de forma a corrigir as falhas identificadas no processo de execução, assim como política de comunicação que deixasse claro para os executores os objetivos, finalidades e operacionalização do programa. Faltaram, ainda, canais de diálogo que possibilitassem a interação entre os formuladores e executores do programa. (LOBO et. al., 2017, p. 165).

Percebe-se, ainda, que embora houvesse a participação de representantes dos entes da na formulação do PME, consoante apontado no texto referência, não havia canais de diálogo entre os formuladores e executores do programa. O que dificulta a criação de consensos em torno da política de indução à educação integral e, conseqüentemente, um distanciamento entre o que é formulado e de fato implementado.

Nesse contexto, Almeida (2017), em seu estudo intitulado “Descontinuidades, controvérsias e significação das políticas públicas educacionais no Brasil: estudo de caso “Programa Mais Educação” analisa os impactos da ausência da atuação dos docentes na formulação da política de educação integral que culminaria em “modelos de implementação pouco executáveis para a realidade de cada município ou escola”. Segundo a autora, a “burocracia necessária para sua adesão, somada às desigualdades dos municípios, no que se refere aos recursos humanos e estruturais, a ainda ao histórico de descontinuidade de políticas de Educação Integral e a definição do papel da instituição escolar” dificultam a adesão e implementação do PME (ALMEIDA, 2017, p. 120).

Sobre esse aspecto, Martinelli (2017) em seu estudo acerca da “Autonomia municipal na implementação de programas federais: análise da implementação do Programa Mais Educação/MEC na cidade de São Paulo”, destaca em seus resultados a capacidade limitada da política federal de criar, por si só, cooperação das Unidades Executoras:

Em uma rede de ensino grande e estruturada, como é o caso paulistano, não basta que somente o Governo Federal tente ofertar o programa. O arranjo interorganizacional complexo, envolvendo SME, DREs e UEs e a existência de um histórico de programas de expansão da jornada pedem a atuação do município para criar incentivos para adesão das UEs e atuação coordenada das DREs (MARTINELLI, 2017, p. 174).

O autor destaca a importância de o município de São Paulo ter criado, por meio da SME e das DREs, uma série de incentivos institucionais para a implementação do PME em sua rede de ensino. O que permitiu “a construção de um arranjo interorganizacional colegiado, ou seja, o município e o Governo Federal atuam sobre o mesmo objeto, aumentando as possibilidades de ação” e, conseqüentemente, sucesso na implementação da política (MARTINELLI, 2017, p. 175).

No contexto em que o governo federal formula a política de indução, elabora e publica as diretrizes por meio de normativos legais (imperativo legal) e os entes que aderem ao programa compreendem aquela política como prioritária também em nível estadual e municipal (imperativo consensual), bem como entendem as diretrizes de forma clara e cumprem as exigências de contrapartida (imperativo burocrático), há maior probabilidade de equilíbrio e conseqüente sucesso na implementação da política. O relatório final da pesquisa de impacto nos fornece alguns elementos para nos aprofundarmos em nossa reflexão:

[...] no Brasil, 144 (55,8%), dos 258 estados/municípios respondentes, disponibilizam recursos próprios, além da verba encaminhada por meio do PDDE/Educação Integral, para o desenvolvimento do Programa Mais Educação.

Também é possível constatar que as regiões Nordeste (41,0%) e Norte (41,9%) apresentam os menores índices de participação de seus estados/municípios no processo de financiamento do Programa, em contraposição aos resultados das regiões Sul (74,1%) e Sudeste (59,1%) (BRASIL, 2013, p.54).

Não obstante, é preciso levar em conta a histórica desigualdade intergovernamental brasileira. Quando consideramos o modelo federativo, que se pretende cooperativo e, segundo o qual, estados e municípios têm autonomia política para priorizar, formular e implementar as políticas que compreendem relevantes para o contexto local, a criação de consenso e de condições de implementação das políticas indutivas do governo federal exigem constante diálogo, deliberação e reformulação com a União para a efetiva implementação da política de indução.

Nesse aspecto, Magalhães (2016), em seu estudo sobre a “Descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação”, com o objetivo de identificar as contradições entre as propostas do programa e o que, de fato, ocorreu nas escolas, conclui o seguinte:

É necessário, por meio do governo federal, estadual ou municipal, ou em regime de colaboração, que sejam viabilizadas, em caráter prioritário, condições físicas, estruturais, de financiamento para que a conjugação desses elementos possa produzir as condições reais e esperadas para o desenvolvimento da ampliação da jornada escolar e da organização curricular na perspectiva da educação integral (MAGALHÃES, 2016, p.117).

É relevante mencionar, também, a pesquisa de Arruda (2017). Ao analisar como se deu a implementação do PME no Centro de Ensino Fundamental 01 (CEF 01) da Candangolândia, no Distrito Federal, a autora aponta que “em 2015 a escola interrompeu o oferecimento da educação integral em virtude de dificuldades em sua implementação relacionadas à falta de infraestrutura, de alimentação, recursos financeiros e humanos” (ARRUDA, 2017, p. 41).

Por sua vez, a tese de Costa (2016) apresenta resultados semelhantes aos expostos por Arruda (2017), de acordo com os quais as escolas de Duque de Caxias (RJ) participantes do PME tiveram de se adaptar às carências financeiras e de infraestrutura das escolas locais, uma vez que não havia repasses da Secretaria Municipal para este fim.

O que nos leva a questionar se já não seria o momento de pensarmos em políticas de indução que não estivessem atreladas à adesão dos entes, mas em diálogo e criação de consensos mediados pela coordenação federativa da União e conseqüentemente, o governo federal assumir o papel de coordenador de políticas no pacto federativo, não de indutor de política por meio de adesão atrelada ao repasses de recursos sem coordenação federal.

[...] Preocupa o fato de um percentual relevante (38,0%) de estados/municípios no país, mesmo das regiões Sul e Sudeste, não disponibilizarem recursos adicionais para o financiamento do Programa Mais Educação. Surge daí a pergunta: Por que não o fazem? A resposta poderá emergir da realização de um trabalho de cunho qualitativo que se seguirá a esta pesquisa (BRASIL, 2013, p.54).

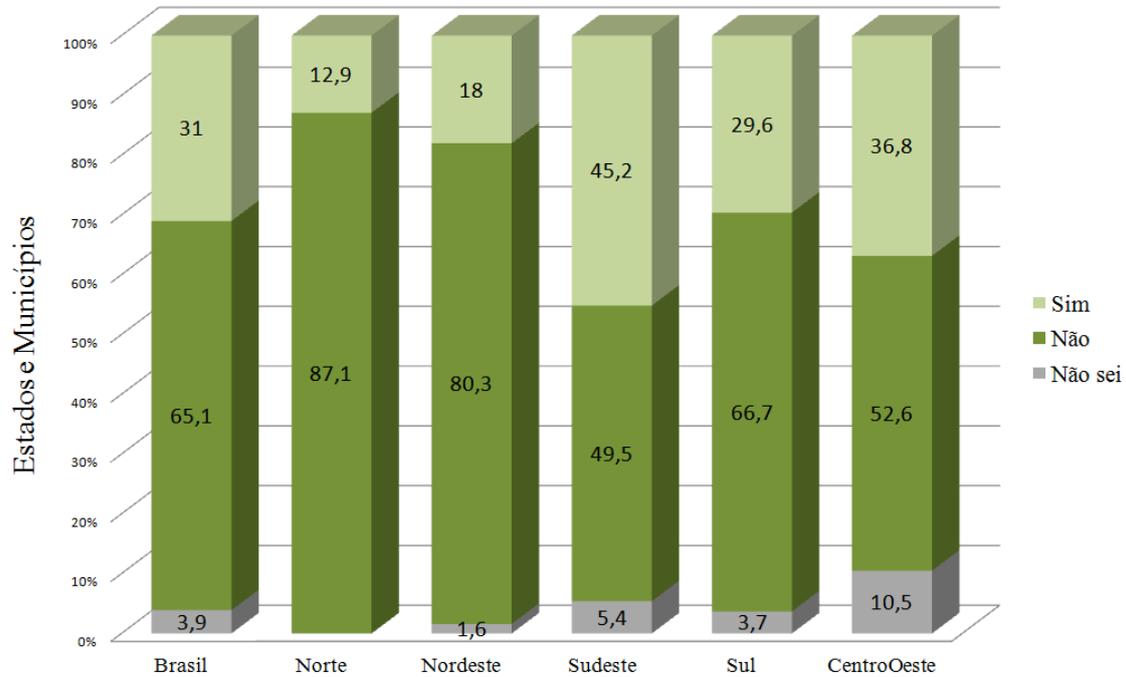
Os dados apresentados evidenciam a impossibilidade de o governo federal efetivar o papel indutor sem fortalecer o seu papel de coordenador na dinâmica federativa. E para isso, antes mesmo de planejar a efetivação do regime de colaboração, faz-se imprescindível o olhar atento para a relação entre MEC e FNDE, bem como na definição de competência entre as instituições para trazer clareza e segurança na relação com os entes federados. Assumir o papel coordenador ou indutor-coordenador e definir quem o assumirá e como o fará: FNDE? MEC? FNDE e MEC? Como?

4.2 – Sobreposição e competição de programas

Em relação à sobreposição e competição de programas, partimos da análise dos dados apresentados pelo relatório final da pesquisa de impacto, no qual do total de 258 estados/municípios respondentes, 65,1% não desenvolviam experiências/programa/projeto de educação integral no ano anterior à implantação do PME e 31% já desenvolviam experiências nesse sentido, destacando, segundo os pesquisadores, o caráter pioneiro do programa nas regiões Norte e Nordeste, bem como a já existência de experiências nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, conforme observado no gráfico 3. (BRASIL, 2013. p.25)

Na perspectiva do que foi discutido nesta pesquisa, os dados apontam para a permanência da histórica desigualdade dos sistemas educacionais entre as regiões do Brasil, configurada a partir da Constituição de 1891, com a transferência de responsabilidades governamentais para os estados, na qual os estados das região Sul e Sudeste constroem o seus sistemas educacionais e recorre subsidiariamente aos municípios e nas regiões Norte e Nordeste há omissão da construção de um sistema de ensino pelos estados cuja responsabilidade foi assumida precariamente pelos municípios.

Gráfico 3 – Presença de experiências de educação integral anteriores ao PME, em estados/municípios no Brasil e nas suas regiões – 2013



Nota: Total de sistemas/redes estaduais/municipais respondentes: Brasil (258), Norte (31), Nordeste (61), Sudeste (93), Sul (54) e Centro-Oeste (19).

Fonte: Relatório “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada. Coord. UFMG-UFG-UFPA-UFPE-UFPR-UNIRIO. MEC. Brasília, 2013, p.25. Alterado pela autora.

O relatório final da pesquisa de impacto acrescenta, ainda, a informação de que 59% das experiências de educação integral desenvolvidas no ano anterior à implantação do PME articularam-se com o programa após a sua implantação. Assim como foi identificado que, “do total de 258 estados/municípios respondentes, 218 (84,5%) evidenciaram que a implantação do Programa Mais Educação gerou demanda por uma educação integral, sendo que 211 (81,8%) declararam que a referida implantação influenciou na expansão do atendimento à educação integral” (BRASIL, 2013, p. 28).

Em que pese o dado de que 59% das experiências se articularam com o PME, nas entrevistas efetuadas pelo monitoramento do PDDE observou-se como uma das causas da não utilização dos recursos do programa a sobreposição e concorrência entre programas formulados pelo governo federal e entes federados, a exemplo de casos em que “as UEx não empregavam as verbas transferidas pela União para o ressarcimento de monitores, pois já havia um programa local que financiava essas despesas” (LOBO et. al., 2017, pg. 163). A

situação foi levantada por Abrucio (2010) quando da discussão sobre a função redistributiva e supletiva da União, em que competências comuns entre os entes e ação supletiva da União exigem articulação entre os entes federados para evitar concorrência ou competição das ações educacionais.

Nesse sentido, Costa (2016), em sua tese intitulada “Escola municipal, poder e Estado: o Programa Mais Educação em Duque de Caxias”, com objetivo de “compreender as determinações histórico-políticas que rebatem no regime de colaboração em educação, ao nível da gestão municipal” (COSTA, 2016, p.8), apresenta conflitos de interesses em nível local que interferem na implementação do programa:

Foi possível constatar que, durante sua implantação, o governo municipal modificou o nome original da política para “Mais Escola”, dando a entender que se tratava de uma experiência de ampliação da jornada de âmbito tão local quanto federal. Mais adiante, já em outra gestão, o governo ordenou a suspensão do PME em toda a rede, no segundo semestre de 2013. A despeito das justificativas oferecidas terem sido conflitivas, elas todas se referiram a um ou mais problemas locais, pois não detectamos problemas nos repasses do governo federal nem paralisações em outras redes na mesma época. Além disso, a instabilidade dos quadros da SMEDC e, por conseguinte, do DPE, e as constantes mudanças de equipe, bem como das direções de escola – como observamos na Escola Alfa – contribuem para a fragilização da gestão local do PME como um todo. Assim, a sensação foi a de que o PME nunca contou com prestígio na PMDC e na SMEDC, não sendo alvo de reais esforços e investimentos (COSTA, 2016, p. 206).

4.3. - Limitação de conhecimento técnico e compreensão dos objetivos do programa

O governo federal utiliza-se do modelo de políticas de indução local por meio de implementação de ações federais desde a época de instituição do FNDE, em 1968. Após meio século usando um modelo de distribuição de recursos por meio de programas de indução ainda não há arenas de diálogo para a formulação, discussão, deliberação e reformulação das políticas entre os entes federados. O que indica que o regime de colaboração não se concretiza na prática da implementação das ações com o caráter de indução.

Diante da situação em relação aos saldos ociosos, o FNDE tomou uma série de providências com a finalidade de melhorar a compreensão dos gestores sobre os objetivos e finalidades dos recursos repassados para as ações agregadas ao PDDE; de facilitar o diálogo entre a autarquia e as secretarias de educação e as UEx; de utilização dos saldos das contas das ações agregadas. Foram medidas de melhoria no modelo de monitoramento por meio da utilização de software de estatística e envio de questionário eletrônico. Pensava-se que uso de

tecnologias de comunicação para melhorar o diálogo com os gestores locais e a flexibilização da execução dos saldos financeiros dos recursos destinados às ações agregadas nas finalidades gerais do PDDE conferiria “maior autonomia às unidades escolares, para (re)definirem a destinação a ser dada aos recursos, em conformidade com suas necessidades prioritárias”. Segundo Lobo et. al., essas medidas contribuíram para baixar os níveis de inexecução das ações agregadas nos anos seguintes. (LOBO et. al., 2017, p. 168)

Dessa forma, observa-se que foram medidas efetivadas pela área de monitoramento do FNDE que, segundo a normatização que regulamenta o PME, não tem a atribuição de realizar o monitoramento da execução do programa. Apesar disso, a responsabilidade de acompanhar tudo o que se refere ao repasse de recurso, inclusive a utilização do mesmo, não tem como estar desvinculado do FNDE, uma vez que este repassa o recurso e analisa a prestação de contas.

Percebe-se como há uma nítida confusão quando um programa é gerido por uma instituição (MEC) e o repasse de recursos realizada por outra (FNDE). Isso fica evidenciado por uma situação que foi identificada no relatório de auditoria elaborado na Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto – Secex, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2015. No intuito de se avaliar a aplicação dos recursos do PDDE nos anos de 2011-2015, constatou-se a inexistência de controles no sistema do PDDE Interativo para monitoramento das atividades das ações do PDDE:

[...] Tais registros do PDDE Interativo apenas direcionam as ações da escola. Não existem informações que possibilitem ao FNDE o acompanhamento das atividades e o conhecimento acerca dos resultados alcançados pelas escolas em relação ao diagnosticado e o planejado.

Atualmente o FNDE se baseia no saldo bancário das escolas para acompanhamento do desenvolvimento das atividades e necessidade de repasses de recursos. Não ficam registradas nos sistemas informações essenciais à governança do programa Mais Educação, atendido pelo PDDE Integral, como por exemplo, datas de início e término das atividades, número de alunos efetivamente atendidos e concluintes das atividades, carga horária e relatórios de atividades. (TCU, 2016, p. 36).

Não obstante a constatação ter tido o FNDE como foco, é importante ressaltar a recomendação de aprimoramento do sistema PDDE Interativo para fins de acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas foi direcionada ao MEC que é gestor do programa, consoante item 9.4.3 do Acórdão TCU nº 1007/2016.

Conforme a Resolução 02/2016, compete ao MEC o acompanhamento da execução do programa junto às secretarias por meio do PDDE interativo. Ao FNDE compete o repasse de

recursos e, conseqüentemente, a prestação de contas do respectivo recurso. O que leva a autarquia a se basear naturalmente no saldo bancário para acompanhar a execução do programa, uma vez que não compete ao FNDE o monitoramento das ações, mas sim ao MEC. Partindo disso, podemos formular seguinte questionamento: é possível o monitoramento do programa ser realizado em parte pelo MEC e em parte pelo FNDE?

Os problemas identificados na pesquisa realizada pela área de monitoramento do PDDE (não ações agregadas) apresentadas no artigo elaborado pelos servidores da autarquia (Lobo et. al., 2018) extrapolam o acompanhamento do repasse de recursos. São questões que envolvem a gestão do PME na sua totalidade, o que demonstra a necessidade de espaços de diálogo não apenas entre governo federal e entes federados, mas inicialmente entre MEC e FNDE - desde a elaboração da política até a sua avaliação e reformulação.

O trecho do relatório da pesquisa de impacto destacado abaixo demonstra a expectativa e necessidade que os gestores locais apontam para instituição de canais de comunicação e estreitamento de diálogo com o MEC, numa necessidade de construção de política de colaboração entre as três esferas do poder público:

Todos os estados/municípios elencaram demandas, e, em 94,9%, essas foram múltiplas. A maioria mostra unicidade na demanda em relação à quase totalidade das ações, ainda que algumas tenham mais adeptos, como a oferta de cursos de formação e reuniões temáticas. Além dessas, outras propostas foram colocadas por grupos de regiões, como: ampliação de recursos para pagamento de pessoal e para a infraestrutura, agilidade no repasse dos recursos, flexibilização na utilização dos recursos, melhoria da comunicação, ampliação da participação nas reuniões do MEC, descentralização das reuniões, agilidade na distribuição das publicações, mobilização por política de educação integral e apoio na implantação dos comitês (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, Almeida (2017) analisa em sua dissertação o PME como estudo de caso e discute a relação entre as fases de formulação e implementação de políticas públicas, tendo como referência o Ciclo de Políticas, evidenciando a complexidade da análise de políticas públicas, bem como a fragilidade das políticas sociais, com destaque para a análise dos impactos da ausência da atuação dos docentes na formulação da política de educação integral, o que geraria, segundo hipótese da autora, “modelos de implementação pouco executáveis para a realidade de cada município ou escola” (ALMEIDA, 2017, p. 120).

Almeida destaca, ainda, algumas fragilidades em relação ao PME relacionadas ao pacto federativo, a exemplo do problema da adesão às políticas federais pelos demais entes federados e das desigualdades estruturais presentes nos estados e municípios. Na etapa da pesquisa exploratória, ao entrevistar uma secretária de escola da Zona Leste da cidade de São

Paulo, , esta relatou que “a dinâmica proposta para o PME não foi atendida, tendo em vista a qualidade da capacitação dos professores, e estes, por sua vez, compreenderam o programa como mais uma tarefa a cumprir” (ALMEIDA, 2017, p. 87).

Santos. P. (2016) em sua pesquisa sobre o PME no contexto do Plano de Ações Articuladas – PAR da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 – 2010 e 2011 – 2014 aponta que:

[...] dentre os Indicadores utilizados para o diagnóstico do PAR Estadual, poucos convergem diretamente à questão da política de educação integral em tempo integral na perspectiva do Programa Mais Educação fato esse que remete à necessidade do estabelecimento efetivo do regime colaborativo entre os entes federados por meio do planejamento de ações integradas. (SANTOS, P. 2016, p.121).

Mathias (2015) ao discutir sobre a efetividade do PME enquanto política de indução da educação integral a partir da comparação de dados relacionados ao Programa em âmbito federal, estadual paulista e da Diretoria de Ensino da Região de Marília (SP), destaca, em seus resultados, os efeitos da sobreposição de programas vinculados a políticas de educação integral federal e estadual e os correlaciona à ausência de articulação entre os entes:

Essa sobreposição de programas é consequência da falta de comunicação e coordenação entre os órgãos responsáveis do estado de São Paulo e do Governo Federal, e esta, por sua vez, é fruto de divergências de caráter político-partidário entre as duas esferas de poder, governadas há anos por grupos políticos antagônicos entre si, que sistematicamente buscam, cada qual, desmerecer as iniciativas do outro. Apenas a título de exemplo, o Governo do Estado de São Paulo não apresenta, em suas páginas eletrônicas, o PME como escola de tempo integral, enquanto que, por outro lado, o Governo Federal continua oferecendo o PME para escolas que já desenvolvem o modelo paulista, ignorando sua existência. Diante do que foi apresentado até o momento, constata-se claramente que não há no país uma política pública voltada à educação integral, e que cada esfera governamental, mesmo pautada na legislação vigente, trata isoladamente de seu planejamento educacional (MATHIAS, 2015, p.137).

As análises apresentadas, bem como os resultados das pesquisas acadêmicas destacadas ao longo do texto, desencadeiam na necessidade da efetivação do regime de colaboração. Destinar esforços para retomar a discussão da efetivação de um regime de colaboração que extrapole a perspectiva de repartição de recursos entre os entes federados por meio da concretização e implementação do Sistema Nacional de Educação é um caminho a se considerar. Entretanto, ponderando todos os desafios do federalismo cooperativo para a educação, a discussão não se esgotaria no SNE, mas partiria dele.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender em que medida o papel do FNDE na dinâmica federativa impactou na implementação do Programa Mais Educação. Para isso, dividiu-se inicialmente a problemática na tentativa de concretizar o movimento que parte da síntese e resulta, pela mediação da análise, na síntese, conforme apresentado no referencial metodológico (item 1.2) da pesquisa.

Dessa forma, primeiro discutimos qual o papel do FNDE no pacto federativo brasileiro para posteriormente analisar a implementação do PME. Com isso, identificamos conceitos-chaves para nossa análise durante o processo de síntese. Na segunda etapa, mais descritiva, foi feita dentro da proposta da construção teórica com a finalidade de identificarmos a ocorrência de desvios, alterações e reformulações durante o processo de implementação que tenha contribuído para o distanciamento ou aproximação entre as “intenções” descritas nos textos legais que instituíram o Programa e as “ações” resultantes da sua implementação. Assim, percebemos indícios da necessidade de uma análise mais detida à etapa de supervisão da implementação do PME. A ausência de monitoramento e auditoria ao longo dos quase dez anos de existência do programa indicava que nesta etapa poderíamos identificar as possíveis causas de distanciamento entre a intenção e ação e, conseqüentemente, o impacto da atuação da autarquia no PME.

No desenvolvimento da síntese, percebeu-se que o impacto que o papel do FNDE na dinâmica federativa tem na implementação das ações, projetos e programas está relacionado ao arranjo institucional da autarquia e sua articulação com o MEC e entes federados. O que aponta para a necessidade de a autarquia alinhar o seu arranjo institucional com a visão proposta no seu planejamento estratégico de ser referência em implementação de políticas educacionais no Brasil, considerando as diferentes etapas proposta pelo modelo de análise de implementação utilizado no estudo e o planejamento como a fase mais concreta da implementação.

No caso do PME, cuja gestão encontrava-se sob a competência do MEC e ao FNDE cabia a responsabilidade da operacionalização do repasse de recursos, o impacto do papel da autarquia no programa observado nessa pesquisa resulta da ausência de monitoramento e fiscalização e conseqüente retroalimentação da política proposta para indução da educação integral no Brasil. A conseqüência disso foi apresentada em nosso estudo.

Dessa forma, conclui-se que quando o FNDE assume um papel no contexto da dinâmica federativa como repassador de recursos para programas cuja gestão não se encontra

sob sua responsabilidade, o efeito é o distanciamento da autarquia em relação aos atores que participam dessa política e ausência de retroalimentação entre as etapas de monitoramento do programa e avaliação da política. Cenário observado no caso do PME que teve, inclusive, sua ação reformulada para o Programa Novo Mais Educação - PNME com mudanças de objetivos do programa sem indícios de que essa alteração ocorreu como resultado de um processo de melhoria da política proveniente de monitoramento e avaliação. Contrariamente, percebe-se o indicativo de retrocesso, uma vez que partimos de um programa como o PME cujo conceito de educação integral estava associado à ampliação de jornada para o PNME, com objetivos vinculados ao acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática.

Os novos desafios que as metas estabelecidas para educação nos apresentam para a melhoria na qualidade da educação dentro dos preceitos da equidade exigem não apenas reestruturarmos o processo de implementação da política enquanto FNDE, mas enquanto sistema (MEC, FNDE e entes federados). Um passo importante para o primeiro movimento nessa direção talvez seja a retomada das discussões a respeito do Sistema Nacional de Educação e sua efetiva implementação para concretização do regime de colaboração.

Aqui as palavras “reestruturar” vinculada ao FNDE e “sistema” vinculada ao todo (FNDE, MEC e entes federados) foram utilizadas intencionalmente para chamar nossa atenção e reflexão à distinção apresentada por Saviani (2014) e suas conseqüentes implicações:

A estrutura implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc.). O sistema, em contrapartida, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Entenda-se, porém, não se trata de criar a realidade. O homem sofre a ação das estruturas, mas na medida em que toma consciência dessa ação, ele é capaz de manipular sua força agindo sobre a estrutura de modo que lhe atribua um sentido. (Saviani, 2014, p.9, grifo nosso)

Hoje temos diferentes estruturas (órgãos e autarquias, por exemplo) que embora funcionem para a consecução do mesmo fim no âmbito educacional, carecem de articulação intencional entre os seus elementos formadores de modo que seja instituído um conjunto coerente e operante que caracterizam um sistema. Nesse sentido, a CF/88, ao dispor sobre a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à melhoria da qualidade do ensino, nos convoca a instituir o Sistema Nacional de Educação.

Nesse sentido, concordamos com Saviani que a organização de um Sistema Nacional de Educação, seria “a forma própria de se responder adequadamente às necessidades

educacionais de um país organizado sob o regime federativo” (Saviani, 2014, p.29) e, conseqüentemente, superar as desigualdades educacionais históricas do nosso país.

Com isso, cabe lembrarmos que a Constituição Federal de 1988 indica a cooperação como nosso modelo federativo para a educação e a LDB estabelece como fundamentos do ensino a formação integral para cidadania. O que torna claro que o caminho para o sucesso do federalismo na área da educação inicia com a construção de arenas de diálogo real, efetiva e eficaz entre os entes federados. A estrutura existe, o FNDE já tem uma história de excelência nas ações implementadas pela autarquia no contexto de repasse de recursos para educação. Os resultados dessa pesquisa apontam a necessidade de a autarquia acompanhar e avaliar a implementação dos programas, projetos e ações; aproximar-se dos entes, retroalimentar o planejamento da implementação dos programas por meio do resultado de monitoramento e avaliação. Enfim, ressignificar o papel da autarquia junto ao MEC e entes federados dentro do contexto das etapas de implementação.

A ressignificação da função da autarquia a partir do filtro do conceito de cooperação e, conseqüentemente, a apropriação da sua visão de ser referência em implementação de política pública, exigirá um arranjo institucional legitimado na sua relação com o MEC e com os entes federados nesse sentido. Assim, ressalta-se que cooperação agrega e une as partes em busca de um objetivo comum. Ao contrário, a competição desagrega e fragmenta os envolvidos, o que torna mais difícil e distante o alcance do propósito do modelo federativo cooperativo da educação: educação de qualidade para todos. Qualidade relacionada à formação de seres humanos integrais que se reconhecem como parte desse todo chamado humanidade, não qualidade definida apenas por avaliações estandardizadas.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** in: OLIVEIRA, R. P. de e SANTANA, W. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

_____. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira.** Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre – 2011.

AGUILAR, L. E. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória.** Ensaios. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos e agenda de gobierno – Antologias de Política Pública.** Editorial Miguel Ángel Porruá, México, 1993. Volume 3.

_____. **La Hechura de las políticas – Antologias de Política Pública.** Editorial Miguel Ángel Porruá, México, 1992.

_____. **La implementación de las políticas – Antologias de Política Pública.** Editorial Miguel Ángel Porruá, México, 1996. Volume 4.

ALMEIDA, A. F. de. **Descontinuidades, controvérsias e significação das políticas públicas educacionais no Brasil: estudo de caso “Programa Mais Educação”.** Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2017.

ARAUJO, G. C. de. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil.** 1.ed. Curitiba: Apris, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232p.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, Vol. 14, nº 40, jun/1999.

ARRUDA, A. de S.. **Programa Mais Educação: a implementação da educação integral no CEF 01 da Candangolândia - Distrito Federal.** 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)–Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BECKER, P. C. de C. **Do Programa Mais Educação à Educação Integral: O currículo como movimento indutor.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm>. Acesso em: 17 out. 2018.

_____. Presidência da República. **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. Brasília, DF: Presidência. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10872.htm>. Acesso em: 17 out. 2018.

_____. **Constituição Federal (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Controladoria Geral da União. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.** Define as diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>. Acesso em 06 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Esporte e Ministério da Cultura. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais educação. Brasília, DF: MEC. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Educação Integral: texto referência para o debate nacional.** Brasília: MEC/Secad, 2009.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, DF: Presidência. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação: Passo a Passo.** Série Mais Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC. 2011.

_____. Presidência da República. **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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada.** Coord. UFMG-UFG-UFPA-UFPE-UFPR-UNIRIO. Brasília: MEC, 2013.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016.** Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem de língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Brasília, DF: MEC. 2016a Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49131-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 07 jan. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 8.872, de 10 de outubro de 2016.** Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Brasília, DF: Presidência. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8872.htm#art3>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Auditoria. **Plano Anual de Auditoria Interna 2017.** Brasília: FNDE, 2016c.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 02, de 14 de abril de 2016.** Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades de educação em tempo integral, em conformidade com o Programa Mais Educação. Brasília, DF: FNDE. 2016d.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: CGU. 2016e. Disponível em: <https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/241933.pdf>. Acesso em 06 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 100/2016 – Plenário.** Brasília, DF: TCU. 2016f. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11612045&codPapelTramitavel=56139217>. Acesso em 27 de jul. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): História.** Brasília, DF: FNDE. 2017a. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional> >. Acesso em: 07 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Portaria nº 629, de 03 de agosto de 2017.** Aprova o Regimento Interno do Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF: FNDE. 2017b. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-regimental>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão do FNDE 2016**. Brasília: FNDE, 2017c.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Auditoria. **Plano Anual de Auditoria Interna 2018**. Brasília: FNDE, 2017d.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU. 2017e. Disponível em: : <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf>. Acesso em 06 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília: CGU. 2017f. Disponível em: : <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE): apresentação**. Brasília, DF: FNDE. 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão – e-SIC**. Brasília: CGU. 2018b. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2fPedido%2fRegistroPedido.aspx>. Acesso em 06 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: INEP, 2018c. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Saiba Mais – Programa Mais Educação**. Site do Ministério da Educação. Brasília: MEC. 2019b. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental da Controladoria-Geral da União. Brasília, DF. Presidência. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm#art9. Acesso em 26 mar. 2019.

BOBBIO, N. Sobre os fundamentos dos Direitos do Homem. In: _____. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 10ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 15-45; 62-77.

CASANOVA, M. A. **Evaluación: Concepto, tipología y objetivos**. in: La evaluación educativa, México, Biblioteca para la Actualización del Maestro, SEP-Muralla, 1998. (pp. 67-102).

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 1939 – 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

COSTA, R. E. C. A. **Escola municipal, poder e Estado: o Programa Mais Educação em Duque de Caxias**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CRUZ, R. E. da. **Federalismo e Financiamento da educação: a política do FNDE em debate**. in: GOUVEIA, A. B; PINTO, J. M. R; CORBUCCI, P. R. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. 227p.

CURY, C. R. Direito à educação: direito à igualdade, direito e a diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002.

D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. 2011. **Avaliação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ELMORE, R. F. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas**. in: VILLANUEVA, L. F. A. (1996) La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública, Editorial Porrúa, México.

ESCUADERO MUÑOZ, J.M. **Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales**. Revista Fuentes, 2010. Págs. 8-31.

FRANCINE RABINOVITZ, F.; MARTIN REIN. **La Implementación: uma perspectiva teórica. Entre la intención y la acción**. in: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993) La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública, Editorial Porrúa, México.

FRIGOTTO, G. O. **Enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. in: FAZENDA, I. (org.) Metodologia da pesquisa educacional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GIGANTE, C. C. **Qual é o “Mais” da Educação? Uma investigação do Programa Mais Educação como política curricular.** Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

IANNI, O. **A sociedade global.** 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado.** 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, S. B. de M. **Programa Mais Educação nas escolas do campo: oportunidade de aprofundamento dos princípios da educação do campo? O caso do Colégio Estadual Vale da Esperança, Formosa/GO.** Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LOBO, C.; LUSTOSA, D.; PAZ, A. D. da. **Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).** in: XIMENES, D. de A. Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2017. 244p.

MAGALHÃES, M. G. P. de L. P. **A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2016.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. **Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política.** *Ver. Sociol. Polit.* Curitiba, v. 16, n. 31, p.121-142, nv. 2008.

MARTINELLI, B. **Autonomia municipal na implementação de programas federais em municípios: análise da implementação do programa Mais Educação/MEC na cidade de São Paulo.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

MATHIAS, S. de L. A. **O Programa Mais Educação na Diretoria de Ensino da Região de Marília – SP.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista. Marília/SP, 2015.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOL, S. C. **Programa Mais Educação: mais de qual educação?** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São João Del -Rei. São João Del-Rei, 2015.

MOKATE, K. **El monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la gerencia social.** Notas de Clase. INDES/BID, 2000. Disponível em:http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_El_Monitoreo_Y_La_Evaluacion.pdf. Acesso em 11 set. 2018.

NIRENBERG, O., BRAWERMAN J. e RUIZ, V. **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales.** Paidós, Tramas Sociales. 8. Buenos Aires, 2003.

OLIBONI, S. P. **Programa Mais Educação como proposta de intervenção para enfrentamento do bullying escolar: contribuições à Educação Ambiental.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande do Sul, 2016.

OLIVEIRA, C. de. **A municipalização do ensino brasileiro.** in: OLIVEIRA, Cleiton de; ARELARO, L.R.G.; ROSAR, M.F.F.de; SOUSA, M.S.de; CAMARGO, R.B.de. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128p.

OLIVEIRA, R.P.de e SOUSA, S.Z. **Introdução.** In: OLIVEIRA, R. P. de e SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

PIO, C. A. **A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010): o Programa Mais Educação.** Universidade Estadual de Londrina. Londrina, PR, 2014.

ROCHA, V. C. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas.** *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan-jun. 2005.

SANCHEZ GAMBOA, S. **As produções acadêmicas no campo da política e avaliação educacional: uma análise epistemológica.** in: JEFFREY, D.C. (org) **Política e avaliação educacional: interfaces com a epistemologia.** 1ª. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

SANTOS, P. P. dos. **O Programa Mais Educação no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR): uma estratégia para a melhoria da qualidade da educação?** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 2016.

SANTOS, A. R dos. **O Programa Mais Educação: uma proposta de educação em tempo integral?** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC.** 1 ed. Autores Associados, Campinas, 2009.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** 11. ed. rev. – Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

_____. **Epistemología de las políticas educativas: algunas precisiones conceptuales.** in: TELLO, C (org.) **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques.** 1. ed. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

_____. **Sistema Nacional de educação e Plano Nacional de educação: significado, controvérsia e perspectiva.** Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SCANSETTI, V. F. **Gestão democrática em escolas de tempo integral: um olhar sobre as ações de gestores escolares.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

SEVERINO, A. J., 1984. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 41. Ed., ver. e atual. / até a Emenda Constitucional n. 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2018. 936 p.

SILVA, K. C. J. R. da. **Concepções que orientam a atual agenda de educação integral no Brasil: uma análise de Cadernos do “Programa Mais Educação”.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2016. 178f.

VAN METER, D. S; VAN HORN, C. E. **El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.** in: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996) La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública, Editorial Porrúa, México.

WATHIER, V.P. **Accountability e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2013.

WEITZEL, S. de. A. E. **Mais Educação: para além da ampliação do tempo e espaço.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2016.

XIMENES, B. C. A. **O impacto do aumento da jornada escolar sobre o IDEB dos anos finais do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, PR, 2016.