



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

Programa de Pós-Graduação em Educação (Modalidade Profissional)  
Área: Políticas Públicas e Gestão da Educação

**MARIA ANGELICA GONSALVES CORREA**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: APLICAÇÃO DOS RECURSOS  
FINANCEIROS REPASSADOS AOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE  
APOIO A NOVAS TURMAS E DE APOIO A NOVOS ESTABELECIMENTOS DA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 2018 A 2021**

**BRASÍLIA, DF**

**2023**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MARIA ANGELICA GONSALVES CORREA**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: APLICAÇÃO DOS RECURSOS  
FINANCEIROS REPASSADOS AOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE APOIO  
A NOVAS TURMAS E DE APOIO A NOVOS ESTABELECIMENTOS DA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 2018 A 2021**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação.

**Orientador:** Prof. Dr. Remi Castioni

Brasília, DF

2023

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS AOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE APOIO A NOVAS TURMAS E NOVOS ESTABELECIMENTOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 2018 a 2021**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação.

**Orientador:** Prof. Dr. Remi Castioni

Defendida e aprovada em: 03/07/2023

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Remi Castioni  
Universidade de Brasília (Presidente)

---

Dra. Alcyone Vasconcelos  
Faculdade de Educação – UnB

---

Dra. Fernanda Santana Rabello de Castro  
(Avaliadora Externa)

---

Prof. Dr. Bernardo Kipnis  
Universidade de Brasília (Suplente)

Brasília, DF  
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GG639f GONSALVES CORREA, MARIA ANGELICA  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: APLICAÇÃO DOS RECURSOS  
REPASSADOS AOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE APOIO A NOVAS  
TURMAS E NOVOS ESTABELECIMENTOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO  
PERÍODO DE 2018 a 2021 / MARIA ANGELICA GONSALVES CORREA;  
orientador REMI CASTIONI. -- Brasília, 2023.  
125 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO . 2. PROGRAMAS  
SUPLEMENTARES. 3. EDUCAÇÃO INFANTIL. 4. PROGRAMA DE APOIO A  
NOVAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL. 5. PROGRAMA DE APOIO A  
NOVOS ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL. I. CASTIONI,  
REMI , orient. II. Título.

*Eu irei adiante de ti, e endireitarei os caminhos tortuosos, quebrarei as portas de bronze e eu irei adiante de ti, e endireitarei os caminhos tortuosos, quebrarei as portas de bronze e despedaçarei os ferrolhos de ferro. (Isaías, 45)*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que sempre abençoou os meus caminhos, me deu força e fé para seguir em frente sem temer o desafio pela certeza de que nunca estive só nesta caminhada.

A minha mãe, que, mesmo sem as chances de muitas graduações, entendeu e ensinou a importância da educação compelindo todos os filhos a estudar, acreditando e nos fazendo acreditar que a educação é o maior e mais importante instrumento de modificação de vidas.

Ao meu companheiro de vida, Antônio Correa, aos meus filhos, Ana Paula, Luiz Gonsalves, ao meu genro, Cristiano, e a minha nora, Alana, pelo amor, paciência e tolerância, por todo apoio emprestado aos meus desafios e pelas tantas vezes que seguraram minhas mãos para seguirmos juntos. As minhas irmãs e irmão, cunhados e cunhadas, com certeza, sem vocês, o caminho teria sido mais árduo.

A todos os mestres da Faculdade de Educação, que compartilharam seus conhecimentos e experiências.

À professora Alcyone Vasconcelos e ao professor Bernardo Kipnis, pelas lições de humildade, paciência e confiança, transformando as dúvidas na certeza de que chegar aqui seria uma meta alcançável.

Aos colegas de mestrado, Djailson, Ivete e Sílvia, e que agora seguirão comigo para sempre.

Ao FNDE, pela oportunidade deste aperfeiçoamento.

Aos colegas do Ibram, que me apoiaram nesta empreitada, aqui representados por Fernanda Castro, Michel e Sara.

A Fátima, Sueli e Jeferson, pela amizade da vida toda.

Ao professor Remi, pela paciência, compreensão, incentivo e parceria.

A todos os outros que entraram no meu bonde depois que eu já tinha finalizado meus agradecimentos.

A todos, todas e todes, meu muito obrigada.

## RESUMO

Esta dissertação investigou a execução dos recursos financeiros da União, repassados aos municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para aplicação no Programa de Apoio a Novas Turmas da Educação Infantil e no Programa de Apoio a Novas Matrículas, ambos voltados para a Educação Infantil, com o objetivo de repassar recursos financeiros para financiar as matrículas da educação infantil decorrentes da abertura de novas turmas ou da conclusão de novos estabelecimentos, até que essas matrículas sejam computadas pelo Censo Escolar e passem para a base de cálculo da redistribuição dos recursos do Fundeb. Foram analisados os dados do quadriênio 2018 a 2021, com o propósito de conhecer as razões que contribuem para que os municípios que receberam recursos financeiros à conta desses programas não tenham utilizado total ou parcialmente os valores recebidos. A pesquisa utilizou o método qualitativo e teve como procedimento metodológico a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e análise documental. Nesse escopo, foram identificadas e apresentadas situações sobre a execução dos programas, bem como sobre a atuação do FNDE na qualidade de ente responsável pela assistência técnica aos entes executores dos programas financiados pela autarquia. Por fim, identificou-se a necessidade de monitoramento desses programas de forma a permitir que haja atuação pontual e tempestiva, junto aos executores, para tornar a execução dos programas efetiva. E, com vistas a preencher essa lacuna, houve a proposta de produto técnico que, em um mesmo sistema, agrupe e organize as informações existentes e, a partir da análise desses dados, focalize ações de assistência técnica, ou outras medidas para otimizar as execuções dos programas suplementares.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; programas suplementares; Educação Básica; Educação Infantil; saldos em conta corrente.

## ABSTRACT

This dissertation aimed to investigate the execution of the financial resources of the Union, passed on to the municipalities by the National Fund for the Development of Education (FNDE), for application in the Support Programs for New Classes of Early Childhood Education and in the Support Program for New Enrollments, both focused on Education Kindergarten, which purpose is to transfer financial resources to finance enrollment in early childhood education resulting from the opening of new classes or the conclusion of new establishments, until these enrollments are computed by the school census and pass to the basis for calculating the redistribution of resources from FUNDEB. Data from the four-year period from 2018 to 2021 were analyzed, with the purpose of knowing the reasons that contribute to the fact that the municipalities that received financial resources on account of these programs, have used none or only part of the amounts received. The research used the qualitative method and had as a methodological procedure the performance of semi-structured interviews with managers and document analysis. In this scope, situations were identified and presented on the execution of the programs, as well as on the performance of the FNDE as the entity responsible for technical assistance to the executing entities of the programs financed by the autarchy. Finally, the need for monitoring these programs was identified in order to allow timely action, together with the executors, to make the execution of the programs effective. And, with the objective to filling this gap, there was a proposal for a technical product that, in the same system, consolidates and organizes existing information and, based on the analysis of this data, identify technical assistance actions, or other measures to optimize the execution of supplementary programs.

**Keywords:** education financing; supplementary programs; Basic education; Child education; current account balances.



## LISTA DE TABELAS

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | Estrutura da Educação no Brasil.....  | 17 |
| Tabela 2 | Resumo da execução do Programa Novos Estabelecimentos (2011 a 2021).....  | 76 |
| Tabela 3 | Municípios com maior saldo em conta corrente por região geográfica – Novas Turmas.....  | 83 |
| Tabela 4 | Municípios com maior saldo em conta corrente por região geográfica – Novos Estabelecimentos.....  | 84 |
| Tabela 5 | Municípios com saldo e repasse anterior a 2018.....   | 85 |
| Tabela 6 | Amostra para realização da entrevista.....  | 88 |
| Tabela 7 | Perfil dos Entrevistados.....   | 89 |
| Tabela 8 | Razões para não aplicação dos recursos financeiros repassados para atender aos programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil..... | 94 |
| Tabela 9 | Execução do Programa Quadriênio 2018 a 2021.....  | 95 |

## LISTA DE FIGURAS

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Figura 1 | Organização da educação básica no Brasil: atribuições dos entes federativos na manutenção da educação básica..... | 18  |
| Figura 2 | Fontes de financiamento da educação no Brasil.....  | 18  |
| Figura 3 | Fontes da receita do Fundeb.....  | 55  |
| Figura 4 | Repartição dos recursos do Salário-Educação.....  | 62  |
| Figura 5 | Passo a passo do Produto Técnico.....   | 102 |
| Figura 6 | Representação do Painel de Informações Gerenciais.....  | 103 |
| Figura 7 | Tela do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares.....   | 104 |
| Figura 8 | Tela do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares.....   | 104 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Gráfico 1  | Orçamento do FNDE com o gasto público em percentual.....   | 20 |
| Gráfico 2  | Orçamento MEC e do FNDE em percentual.....   | 20 |
| Gráfico 3  | Orçamento FNDE – 2018/2021.....  | 21 |
| Gráfico 4  | Frequência por região em percentual (crianças na pré-escola).....  | 29 |
| Gráfico 5  | Matrículas na educação infantil por grupo racial.....  | 29 |
| Gráfico 6  | Evolução do Percentual de Complementação da União para o Fundeb.....   | 57 |
| Gráfico 7  | Distribuição da arrecadação líquida do Salário-Educação.....   | 62 |
| Gráfico 8  | Fontes de financiamento da educação básica.....  | 64 |
| Gráfico 9  | Recursos próprios dos Estados, DF e Municípios.....  | 65 |
| Gráfico 10 | Representação das matrículas em pré-escolas entre 2018 e 2021.....   | 69 |
| Gráfico 11 | Dotação Orçamentária Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil.....                                    | 75 |
| Gráfico 12 | Dotação orçamentária Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil.....  | 79 |
| Gráfico 13 | Comparativo dos saldos dos programas suplementares, em conta corrente, nos anos de 2021e 2022.....                           | 81 |
| Gráfico 14 | Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil - Repasse acumulado e saldos de 2018 a 2021 e saldo em 31/12/2021..... | 82 |
| Gráfico 15 | Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil - Repasse acumulado 2018 a 2021 e saldos em 31/12/2021.....  | 83 |
| Gráfico 16 | Saldo em conta por status de conta corrente.....   | 87 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|             |  |
|-------------|--|
| BNCC        | Base Nacional Comum Curricular                                   |
| CACS        | Conselho de Acompanhamento e Controle Social                     |
| CAQ         | Custo Aluno Qualidade  |
| CF/1988     | Constituição Federal de 1988                                     |
| CGU         | Controladoria-Geral da União                                     |
| Covid-19    | Coronavírus 2 da síndrome respiratória aguda grave               |
| DCNEI       | Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil       |
| DEMEC       | Delegacias Regionais do Ministério da Educação                   |
| DESC        | Direitos Sociais, Culturais e Econômicos                         |
| DOU         | Diário Oficial da União  |
| EC          | Emenda Constitucional  |
| EMTI        | Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral |
| FAE         | Fundação de Assistência ao Estudante                             |
| FIES        | Fundo de Financiamento Estudantil                                |
| FNDE        | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                    |
| FPE         | Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal          |
| FPM         | Fundo de Participação dos Municípios                             |
| FUNDEB/NOVO | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação                |
| FUNDEB      | Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação            |

|        |   |
|--------|---|
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  |
| ICMS   | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  |
| INEP   | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais<br>Anísio Teixeira                   |
| INSS   | Instituto Nacional de Seguridade Social   |
| IPI    | Imposto sobre Produtos Industrializados   |
| IPVA   | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores   |
| ITCD   | Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de<br>Quaisquer Bens ou Direitos            |
| ITR    | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural   |
| LDB    | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  |
| MDE    | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  |
| MEC    | Ministério da Educação  |
| PBA    | Programa Brasil Alfabetizado  |
| PDDE   | Programa Dinheiro Direto na Escola  |
| PDE    | Plano de Desenvolvimento da Educação  |
| PEJA   | Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para<br>Atendimento à Educação de Jovens e Adultos |
| PNAE   | Programa Nacional de Alimentação Escolar  |
| PNATE  | Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar   |
| PNE    | Plano Nacional de Educação  |

|                |  |
|----------------|--|
| PNLD           | Programa Nacional do Livro Didático  |
| PROINFÂNCIA    | Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil |
| PROJOVEM       | Programa Nacional de Inclusão de Jovens  |
| PRONATEC       | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  |
| RCNEI          | Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil   |
| RFB            | Receita Federal do Brasil  |
| SAPE           | Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais   |
| SEB            | Secretaria de Educação Básica  |
| SEI            | Sistema Eletrônico de Informações  |
| SIGECON        | Sistema de Gestão de Conselhos   |
| SIGEF          | Sistema de Gestão Financeira do FNDE   |
| SIMEC          | Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação                                |
| SIGPC          | Sistema de Gestão de Prestação de Contas   |
| Sind-REDE/BH – | Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte                              |
| STF            | Supremo Tribunal Federal   |
| STN            | Secretaria do Tesouro Nacional   |
| TCU            | Tribunal de Contas da União  |

|        |  |
|--------|--|
| UnB    | Universidade de Brasília                   |
| UNIFOR | Universidade de Fortaleza                  |
| UNICEF | United Nations Children's Found            |
| VAAF   | Valor Anual por Aluno                      |
| VAAR   | Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento |
| VAAT   | Valor Anual Total por Aluno                |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | 17  |
| <b>OBJETIVO</b>  | 32  |
| <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>   | 32  |
| <b>METODOLOGIA</b>   | 32  |
| PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA   | 35  |
| <b>CAPÍTULO 1. A FEDERALIZAÇÃO E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL</b>   | 37  |
| 1.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL  | 41  |
| <b>CAPÍTULO 2. A ORGANIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL</b>                           | 49  |
| 2.1 NOVO FUNDEB  | 54  |
| 2.2 OS DESAFIOS DO NOVO FUNDEB   | 58  |
| 2.3 SALÁRIO EDUCAÇÃO – FONTE ADICIONAL DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO                                      | 60  |
| 2.4 PROGRAMAS SUPLEMENTARES  | 63  |
| 2.5 RECURSOS PRÓPRIOS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS                                  | 644 |
| <b>CAPÍTULO 3. A EDUCAÇÃO INFANTIL E OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE APOIO AO INCREMENTO DE MATRÍCULAS</b> | 67  |
| 3.1 PROGRAMA DE APOIO A NOVOS ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL                                      | 72  |
| 3.2 PROGRAMA DE APOIO A NOVAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL  | 76  |
| 3.3 DADOS QUANTITATIVOS  | 80  |
| 3.4 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS   | 877 |
| 3.5 PRODUTO TÉCNICO  | 96  |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | 107 |
| <b>REFERÊNCIAS</b>   | 110 |
| <b>APÊNDICE A</b>  | 119 |
| <b>APÊNDICE B</b>  | 121 |
| <b>ANEXO 1</b>   | 124 |
| <b>ANEXO 2</b>   | 125 |



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios brasileiros à condição de entes federados, atribuindo-lhes autonomia política e financeira. No que tange à educação, estabeleceu as responsabilidades precípua dos entes federativos, cabendo à União a responsabilidade pelo ensino superior, aos municípios, a responsabilidade de atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e ao Distrito Federal, de priorizarem o atendimento no ensino fundamental e médio. Estabeleceu, ainda, no artigo 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, organizassem os seus sistemas de ensino, cabendo à União a função redistributiva e supletiva em relação à educação básica (BRASIL, 1988).

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), ao estruturar os níveis da educação brasileira, definiu que a educação básica abrange as etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio,

Barroso (2019, p.125), tendo como referência a LDB nº 9.394/1996, elaborou a organização da estrutura atual da educação brasileira (Tabela 1).

Tabela 1 - Estrutura da Educação no Brasil

| Níveis            | Etapas             | Duração    | Faixa etária adequada |            |
|-------------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Educação Superior | Ensino Superior    | Variável   | Acima de 18 anos      |            |
| Educação Básica   | Ensino Médio       | 3 anos     | 15 – 17 anos          |            |
|                   | Ensino Fundamental | 9 anos     | 6 – 14 anos           |            |
|                   | Educação Infantil  | Pré-escola | 2 anos                | 4 – 5 anos |
|                   |                    | Creche     | 3 anos                | 0 – 3 anos |

Fonte: Barroso (2019).

No Brasil, a educação é dever do Estado e, desde 2009, obrigatória dos 4 aos 17 anos (EC nº 59/2009). Até então, apenas o ensino fundamental, dos 7 aos 14 anos, estava assegurado na Constituição Federal de 1988.

Ainda sobre a pactuação federativa da educação, a definição dos compromissos dos entes federativos, em relação à educação básica pública, está prevista no artigo 211 da CF/1988, representada na Figura 1.

Figura 1 - Organização da educação básica no Brasil: atribuições dos entes federativos na manutenção da educação básica

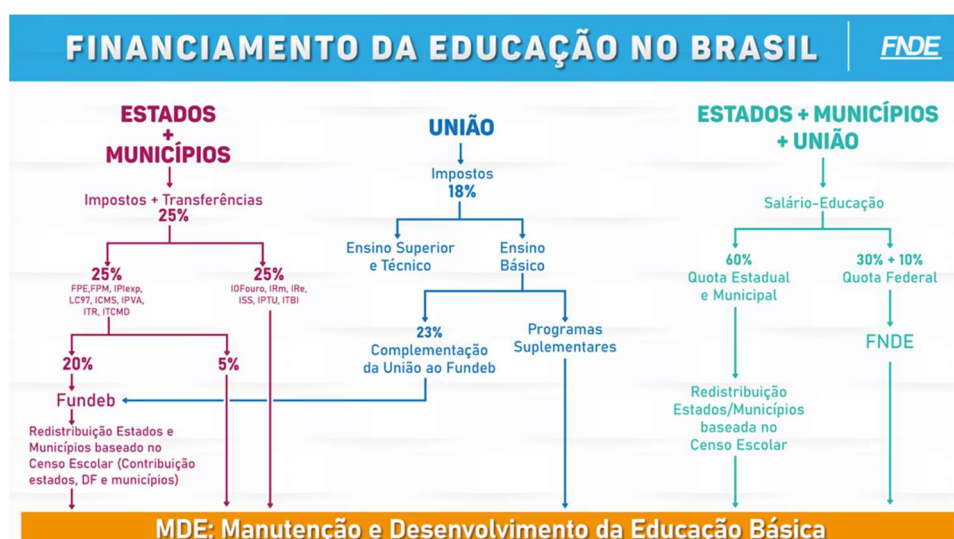


Fonte: Adaptação da CF (BRASIL, 1988).

No artigo 212, são estabelecidos os percentuais que cada ente federativo deve aplicar em educação. Além disso, define-se que a receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências<sup>1</sup>, e o Salário-Educação, a título de fonte adicional, são recursos destinados ao financiamento da educação.

O artigo 212-A estabelece que parte dos 25% dos recursos vinculados à educação na forma do artigo 212, correspondente a 20%, deve ser aplicado pelos entes subnacionais consoantes normativos do Fundeb (EC 109/2020), conforme demonstra a Figura 2, abaixo.

Figura 2 - Fontes de Financiamento da Educação no Brasil



Fonte: Correa Neto (2022).

<sup>1</sup> Receita tributária resultante da arrecadação direta de impostos realizada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; e Receitas tributárias provenientes de transferências da União para os Estados e dos Estados para Municípios, resultantes da repartição da arrecadação federal, estadual, de acordo com as cotas-parte estabelecidas na Constituição Federal.

No contexto do financiamento da educação, o FNDE, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), é a autarquia do Governo Federal responsável por prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

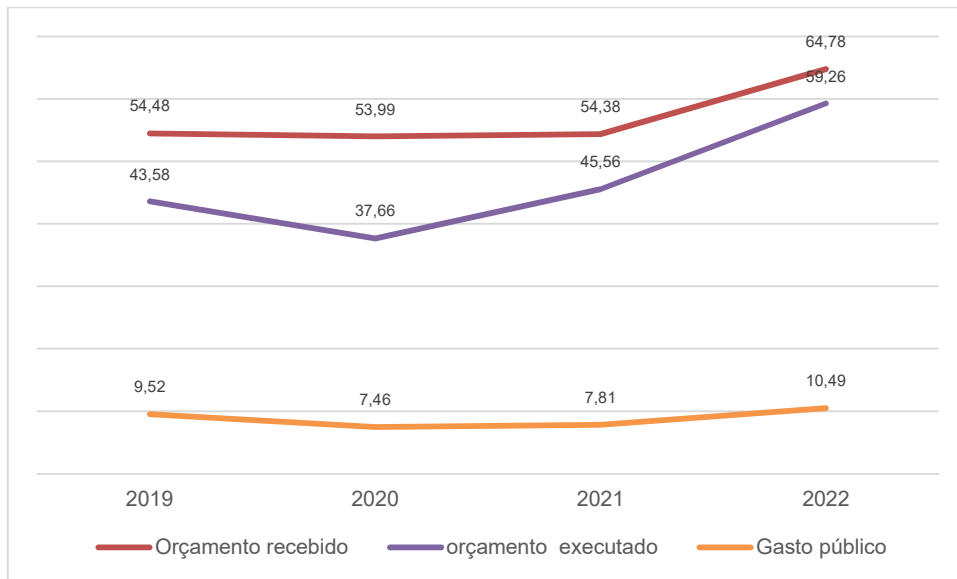
Sendo assim, o FNDE deve ser analisado em dois espaços temporais: o primeiro, entre 1968 e 1998, que abarca a sua criação até a fusão com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), resultado da Medida Provisória nº 1.549, de 14 de março de 1997, posteriormente transformada na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998; e o segundo período, que vai de 1998 até hoje, quando, a partir da sua fusão com a FAE, passou a gerenciar e a implementar políticas de assistência ao estudante. Nesse período, o FNDE incorporou as competências da FAE e das Delegacias Regionais do Ministério da Educação (DEMEC), que foram extintas.

Desde a sua criação, o FNDE vem expandindo seu protagonismo na gestão financeira dos programas voltados para a educação no país. No ano de 2021, contou com recursos orçamentários da ordem de 54,38 bilhões de reais. O FNDE é responsável pela execução aproximada de 35% de todo o orçamento do MEC e seu orçamento representa quase 9% do gasto público<sup>2</sup> do país. Ressalta-se que, dentre os objetivos do gasto público, estão: distribuição da riqueza, promover o acesso à saúde a todo cidadão, garantir a justiça, melhorar o emprego, promover o crescimento econômico, proteger o meio ambiente, permitir o acesso à educação, garantir uma vida digna e manter as Forças Armadas. No Brasil, segundo dados obtidos no Portal da Transparência, o percentual do gasto público investido em educação, entre os anos de 2019 a 2022, tem variado em torno de 6,26% a 7,18%.

---

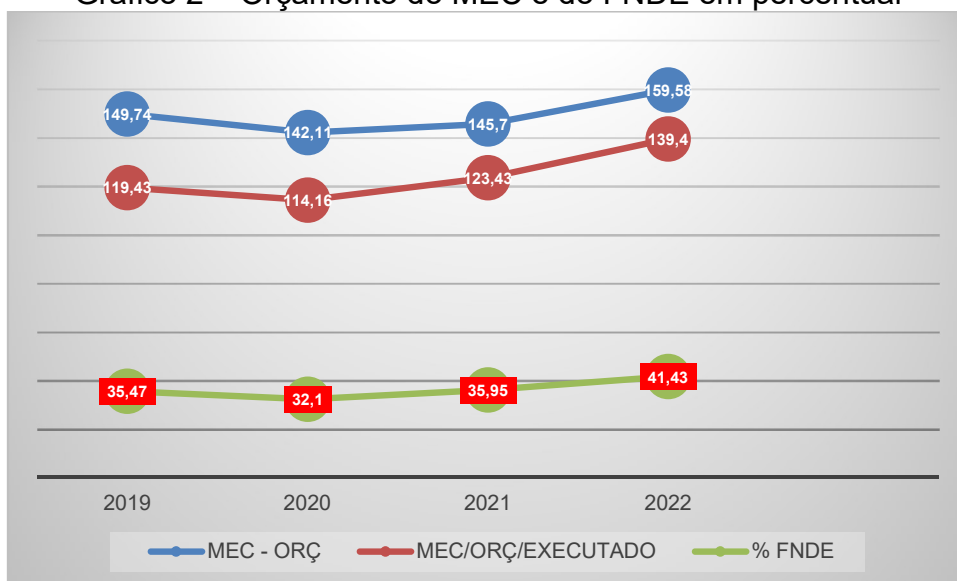
<sup>2</sup> Gasto público é o dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para realização de investimentos.

Gráfico 1 - Orçamento do FNDE com o gasto público em percentual



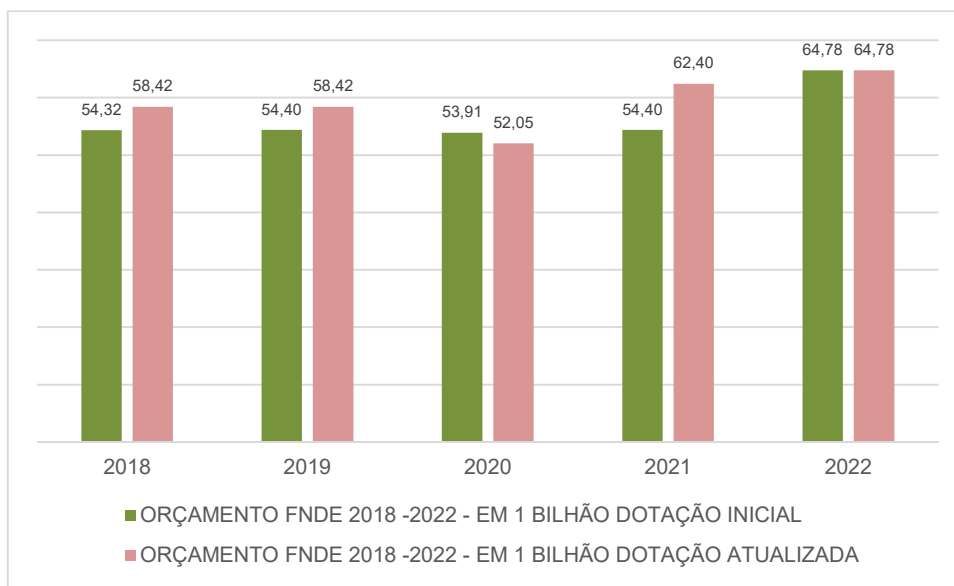
Fonte: Portal da Transparência/ Elaboração própria.

Gráfico 2 – Orçamento do MEC e do FNDE em percentual



Fonte: Portal da Transparência (2022)/ Elaboração própria.

Gráfico 3 - Orçamento FNDE - 2018 - 2022 em R\$ 1 bilhão em despesas correntes



Fonte: Diretoria Financeira do FNDE/Elaboração própria.

No contexto da educação básica, a atuação do FNDE abrange a repartição e distribuição de recursos constitucionais (Salário-Educação e complementação da União ao Fundeb), a gestão financeira de programas legais, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a execução de transferências voluntárias, a exemplo do Programa Nacional da Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), bem como a execução direta do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), no qual a autarquia atua desde a seleção dos títulos até a entrega dos livros nas escolas públicas brasileiras. Além disso, no âmbito do ensino superior, o FNDE atua como agente operador dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), formalizados até o ano de 2017, e exerce por delegação do MEC a condição de administrador dos ativos e passivos do FIES.

Para fazer frente a sua missão institucional, a autarquia recebe recursos do Tesouro Nacional, com destaque para o Salário-Educação, que é uma contribuição social vinculada à educação, a título de fonte adicional de financiamento da educação básica pública.

A execução do orçamento do FNDE é realizada das formas descritas a seguir:

- a) Transferências constitucionais (valores repassados aos Estados e Municípios por determinação constitucional e de forma automática, a exemplo da complementação da União ao Fundeb e da Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação);
- b) Transferências automáticas (valores repassados aos Estados e Municípios, cuja forma de repasse, execução e prestação de contas são definidos em leis específicas, a exemplo do PNAE);
- c) Transferências voluntárias (repasse de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, por intermédio de convênios ou instrumento congêneres, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, a exemplo do Proinfância);
- d) Execução direta (entrega direta de materiais, bens e serviços aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a exemplo do PNLD); e
- e) Bolsas e Auxílios (destinação de recursos para o aperfeiçoamento teórico e prático e atualização de professores, gestores e funcionários das redes públicas de ensino no âmbito dos programas de formação continuada, a exemplo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Na função supletiva da União, executada pelo FNDE, estão os programas suplementares<sup>3</sup> que, para melhor compreensão, são divididos em dois grupos:

- a) O primeiro grupo de programas, que abarca o PNAE, o PNATE, o PNLD e o PDDE, é caracterizado pela vinculação aos resultados do censo escolar, uma vez que os atendimentos (repasse financeiro ou livros), são calculados pelas matrículas apuradas no Censo Escolar realizado pelo Inep, no ano anterior ao dos repasses; e
- b) o segundo grupo que é formado pelos programas cuja concepção pedagógica, objetivos, público-alvo, valor e periodicidade das transferências estão sob a responsabilidade das diferentes Secretarias do Ministério da Educação e são disciplinados por meio de Resolução ou Portarias, a exemplo do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, do Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação

---

<sup>3</sup> Programas Suplementares são programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam na manutenção e no desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas, cuja gestão compete às secretarias do MEC.

Infantil; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI); Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo – Saberes da Terra); e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

No Brasil, a educação infantil é a primeira etapa da educação básica, ofertada a crianças de zero a cinco anos e 11 meses, dividindo-se em dois níveis: creche, de zero a três anos, de matrícula não obrigatória; e pré-escola, cujas matrículas são obrigatórias e deveriam atender a todas as crianças brasileiras que completam 4 anos até o 31 de março do ano corrente, conforme expresso no artigo 4º da LDB.

Importa destacar que, durante a realização desta pesquisa, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou posicionamento de que o dever constitucional do Estado de assegurar o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de até cinco anos de idade é de aplicação direta e imediata, dispensada a regulamentação pelo Congresso Nacional, indicando que o acesso, caso não necessário, seja reivindicado judicialmente<sup>4</sup>.

A decisão obedece ao que preceitua o artigo 208, inciso IV, da Carta Federal, que consubstancia como dever do Estado a educação, garantindo o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos. Essa decisão poderá modificar o cenário da educação infantil no Brasil e, por consequência, otimizar a utilização dos recursos repassados aos programas de manutenção de Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, objeto desta pesquisa.

Nesse contexto, o STF julgou o Recurso Extraordinário 1008.166 para decidir se o acesso às creches e pré-escolas é direito público subjetivo das crianças em idade apropriada.

A discussão teve origem no mandado de segurança impetrado pelo Ministério Público Estadual em desfavor do município de Criciúma – SC, que alegou inexistência de vagas em creches públicas para atender a demanda. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina manteve a decisão, reafirmando o direito de acesso à creche e pré-

---

<sup>4</sup> Segundo o *site* do STF, em 22/09/2022, a solução deve ser aplicada a, pelo menos, 28.826 processos que tratam da mesma controvérsia e que estavam com a tramitação suspensa (sobrestados) em outras instâncias aguardando a decisão do Supremo.

escola às crianças. O município recorreu da decisão alegando afronta a separação dos poderes.

Em suas considerações, o STF consignou a preocupação com as repercussões de suas decisões e alguns ministros destacaram a importância de respeitar o orçamento público, dando a esse instrumento de planejamento relevância no papel de promover o equilíbrio fiscal do país.

No debate, apesar de todas as ponderações apresentadas, em 22 de março de 2022, o STJ firma o entendimento de que oferta de creche e pré-escola é obrigação do poder público, com destaque aos votos dos ministros Luís Roberto Barroso, que ressaltou a aplicação imediata da decisão declarando: “Porém, passados 34 anos (da promulgação da Constituição), já não é razoável dizer que a realidade fática ainda não permita essa implementação”; e Rosa Weber, que destacou a relevância da oferta de creches e pré-escolas como forma de assegurar às mães segurança no trabalho, ressaltando, assim, a importância desse direito social para a promoção da liberdade e igualdade de gêneros. Como destacado no voto do Ministro Barroso, a decisão tem aplicação direta e imediata, sem a necessidade de regulamentação pelo Congresso Nacional e poderá ser aplicada a, pelo menos, 28.826 processos que aguardavam o posicionamento daquela Corte. Também merece destaque o voto do ministro Luiz Fux, que, citando a previsão constitucional, CF/1988, da obrigatoriedade da oferta da educação infantil, decidiu que negar acesso é “inaceitável omissão estatal”. Entendeu que a Justiça pode determinar que o poder público garanta o acesso à vaga em creche ou pré-escola quando ficar comprovado que os pais não conseguiram matricular os filhos.

*Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 548 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencido, em parte, o Ministro André Mendonça, que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe parcial provimento para determinar o retorno dos autos à origem para que reexaminasse o feito. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "1. A Educação Básica em todas as suas fases - Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A Educação Infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à Educação Básica". Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 22.9.2022 (<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>)*



Essa importante decisão poderá contribuir para o alcance da meta estabelecida no PNE, além de garantir a inclusão de cerca de 1,4 milhão de crianças de zero a três anos em creches e cerca de 300 mil crianças na pré-escola. Outro relevante acontecimento durante a realização desta pesquisa foi a assinatura da Medida Provisória nº 1.174, de 15 de maio de 2023, que institui o Pacto Nacional de Retomada das Obras de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. Essa Medida Provisória contemplará obras e serviços de engenharia de infraestrutura educacional paralisadas ou inacabadas que tenham recebido recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), possibilitando a retomada de 3,5 mil obras de infraestrutura escolar, que corresponderão a 450 mil vagas em escolas públicas. Dessas, 1.200 são unidades de educação infantil entre creches e pré-escolas. A estimativa de impacto orçamentário-financeiro para retomada dessas obras totaliza R\$ 3,95 bilhões nos quatro anos citados (2023 a 2026).

A educação é parte de um conjunto chamado de direito social, constitucionalmente assegurado a todos e inerente à dignidade humana, bem maior do homem, sendo, portanto, obrigação do Estado.

Na qualidade de cidadã brasileira e servidora pública federal, a constatação de que os repasses financeiros para manter as matrículas da educação infantil em novas turmas ou em novos estabelecimentos não são integralmente aplicados pelos municípios, mesmo diante da necessidade de expansão das vagas demonstrada na avaliação do PNE, provocou minha insatisfação, compelindo-me a buscar a compreensão das causas que culminam nessas ocorrências.

Assim, ao visitar os dados do Sistema de Gestão Financeira do FNDE-SIGEF<sup>5</sup>, em 31 de dezembro de 2022, constatei que parte dos recursos financeiros repassados para atender as ações dos Programas de Apoio a Novas Turmas e ao Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil não é integralmente aplicada, ressaltando a incoerência dessa equação entre a necessidade

---

<sup>5</sup> SIGEF Sistema de Gestão Financeira do FNDE – sistema de apoio aos repasses e transferências financeiras à conta dos programas educacionais sob a gestão do FNDE.

<sup>5</sup> Programas Suplementares: programas concebidos pelas secretarias do MEC que definem seus contornos pedagógicos, critérios de participação, regras de análise e de avaliação das metas acordadas e que o FNDE contribui com a elaboração de normativos que orientam a execução financeira dos recursos e a prestação de contas de sua aplicação.

de aumentar a oferta em creches e pré-escolas e a não utilização dos recursos repassados para incrementar matrículas de educação infantil.

A não aplicação desses recursos torna-se ainda mais intrigante quando se constata que as vagas foram declaradas e que houve entrega de novos estabelecimentos de educação infantil durante o período da pesquisa, ou seja, que a oferta de matrículas existiu.

Motivada por essas dúvidas, identifiquei a oportunidade e a necessidade de compreender as razões que contribuem para essas ocorrências, considerando que os programas, objeto desta pesquisa, têm o objetivo de incrementar as matrículas de educação infantil, por intermédio de apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal, até que os novos estabelecimentos ou novas turmas de educação infantil fossem computados no cálculo de recurso do Fundeb.

Esse aporte financeiro faz-se necessário para que os municípios tenham condições de abrir matrículas em novas turmas ou em novos estabelecimentos até que passem a receber a redistribuição dos recursos do Fundeb. Isso em razão de os repasses à conta do Fundeb serem realizados com base na apuração das matrículas do Censo Escolar da educação básica do ano anterior ao de referência da distribuição dos recursos, conforme estabelece a Lei 14.113/2020, que regulamenta o Fundo. Esse lapso temporal, em alguns casos, pode demorar até 18 meses.

Nesse diapasão, o FNDE repassa recursos para manutenção das novas turmas e dos novos estabelecimentos, até que as matrículas sejam captadas pelo Censo Escolar e passem a ser consideradas no cômputo da distribuição dos recursos do Fundeb. Dessa forma, esses programas são de atendimento temporário e possibilitam que os municípios consigam manter em funcionamento os estabelecimentos e as novas matrículas da educação infantil sem que sejam onerados até a cobertura pelo Fundeb.

Assim, os programas, objeto deste estudo, a grosso modo, prestam-se a possibilitar que os municípios consigam manter as matrículas até que passem a receber os recursos do Fundeb. Esses programas têm por finalidade cobrir o espaço temporal entre a oferta de novas turmas em estabelecimentos infantis já existentes, bem como apoiar o funcionamento das creches cujas construções sejam concluídas ou alcancem percentual de execução igual ou superior a 90%, até que o Censo Escolar insira essas matrículas e/ou estabelecimentos em sua base de dados.

No Brasil, a educação infantil, etapa da educação básica, deverá ser oferecida pelo Estado de forma gratuita, podendo ser prestada, também, por instituições privadas que se enquadrem em uma das seguintes categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Nesse contexto, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>6</sup>, estabeleceu em sua Meta 1: “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014), cuja vigência estende-se até 2024; estabeleceu ainda que o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, autarquia do MEC responsável pelas informações oficiais para o aprimoramento das políticas públicas educacionais, publicará estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas.

O quarto ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2022) expressou que os efeitos da pandemia na educação infantil podem ter sido mais significativos, ressaltando que os dados para a população de 0 a 4 anos não foram coletados pelo IBGE nos anos 2020-2021. Conclui que, para atingir a Meta 1 do PNE, a educação infantil precisará incluir 1,7 milhões de crianças, aproximadamente de 1,4 milhões de crianças de zero a três anos em creches e, aproximadamente 300 mil crianças de 4 a 5 anos em pré-escolas, demonstrando o grande desafio para atingir a meta do PNE.

Os resultados dessa avaliação ressaltam as desigualdades regionais nas matrículas da educação infantil de 0 a 3 anos, indicando o quanto são marcantes essas desigualdades entre as regiões Norte e Sul-Sudeste. Na região Norte, em 2019, o percentual da população que frequentava a escola ou creche era de 18,7%, enquanto a região Sudeste alcançava 43,9%.

Em relação à matrícula das crianças de 4 a 5 anos, o Relatório demonstrou que a meta não foi atingida. Em 2019, a taxa de cobertura alcançou 94,1%, indicando que não houve a universalização estabelecida na Meta 1.

O Relatório concluiu ainda que: a) a cobertura da educação infantil tem apresentado progresso e que esse progresso está relacionado à redução da população em idade pré-escolar; b) A Meta 1 de universalização da pré-escola para o

---

<sup>6</sup> Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014 - define as metas e estratégias para atingir os objetivos da educação no Brasil.

ano de 2016 não foi alcançada (BRASIL, 2022). Apontou que o impacto da pandemia nos anos de 2020 e 2021 pode ter revertido os avanços, como sugerem as estimativas de frequência escolar da população de 5 anos para os anos de 2020 e 2021. (BRASIL, 2022).

Em outro recorte, o Relatório considerou o acesso às creches das crianças de 0 a 3 anos a partir da renda domiciliar no período de 2013-2019, concluindo que o acesso é desigual e que a redução dessa desigualdade 27,3 pp está muito acima da meta estabelecida. (BRASIL, 2022).

Em relação à matrícula das crianças de 4 a 5 anos, o Relatório demonstrou que a meta não foi atingida, pois, em 2019, a taxa de cobertura alcançou 94,1%, indicando que não houve a universalização estabelecida na Meta 1 (BRASIL, 2022).

Por fim, destacam-se as seguintes conclusões apresentadas no Relatório do Quarto Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE:

- a) a cobertura da educação infantil tem apresentado progresso;
- b) parte desse progresso está relacionado à redução da população em idade pré-escolar;
- c) a Meta 1 de universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada; e
- d) o impacto da pandemia – COVID-19 - nos anos de 2020 e 2021 pode ter revertido os avanços, como sugerem as estimativas de frequência escolar da população de 5 anos para os anos de 2020 e 2021. (BRASIL, 2022).

Além dos dados apresentados no Relatório do Inep do Quarto Ciclo de Avaliação do PNE, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua estimou que 330 mil crianças, entre 4 e 5 anos e 11 meses, estão fora da pré-escola (IBGE, 2019).

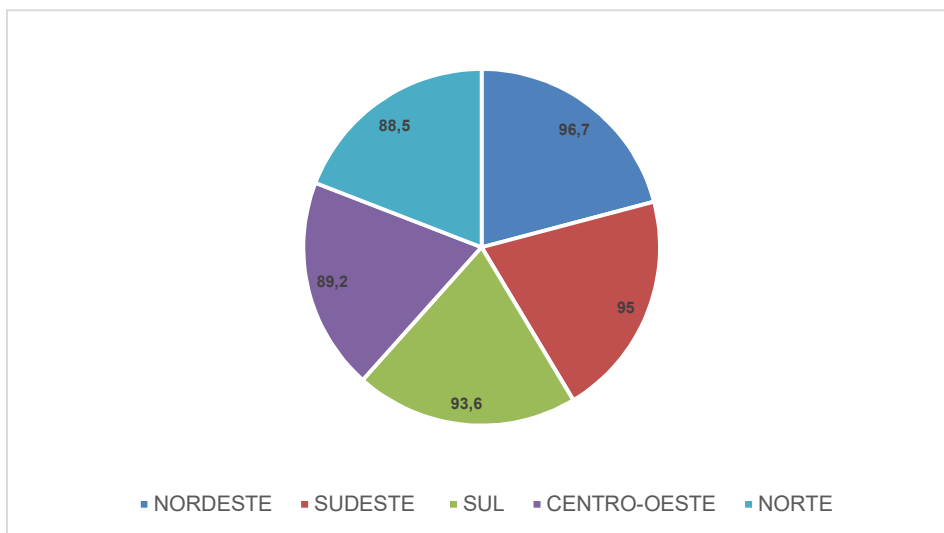
O Censo Escolar do ano de 2022 revelou que 653.499 crianças de até 5 anos saíram da escola entre os anos de 2019 e 2021. (BRASIL, 2022). O dado representa queda de 7,3% na quantidade de matrículas e houve queda de 9%, de acordo com o estudo, no número de crianças matriculadas em creches brasileiras.

Por fim, o Censo Escolar do ano de 2022 apontou que, no total, há 69,9 mil creches no país. (BRASIL, 2022).

Enriquecendo a discussão, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em parceria com Unicef e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), apresentou relatório sobre o tema no qual demonstra que alguns aspectos de

desigualdade contribuem com esses dados que impactam essa modalidade de ensino, estando entre eles a frequência por região (Gráfico 4) e o acesso por etnia (Gráfico 5).

Gráfico 4- Frequência por Região em % (crianças na pré-escola)



Fonte: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2022)/ Elaboração própria.

Gráfico 5 - Matrículas na educação infantil por grupo racial



Fonte: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2022)/ Elaboração própria.

Essas informações demonstram o longo caminho a ser percorrido até que se cumpra o compromisso assumido na Meta 1 do PNE. E foi nessa direção que esta pesquisa caminhou para compreender as razões pelas quais os entes subnacionais se habilitam a receber recursos para a educação básica e deixam de aplicá-los na sua

integralidade, a exemplo do que acontece com os programas suplementares voltados ao apoio às matrículas na educação infantil que são o Programa de Apoio a Novas Turmas e o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos.

Os dois programas citados são classificados como programas suplementares, ambos com concepção pedagógica, definição de critérios e de público-alvo estabelecidos pela Secretaria de Educação Básica (SEB).

Embora a pesquisa aborde apenas os programas de apoio à educação infantil, importa registrar que é recorrente a existência de saldos em contas correntes dos entes subnacionais que recebem recursos para atender aos programas educacionais financiados pelo FNDE.

Nessa direção, constatou-se, em consulta ao Sistema Gestão Financeira do FNDE (SIGEF), realizada em 31 de dezembro de 2021, saldo em contas correntes no montante de R\$ 1,7 bilhões, indicando que esses recursos foram repassados à conta dos programas suplementares e não foram integralmente aplicados pelos entes federados, comprometendo os objetivos dos programas para os quais foram destinados.

Desse valor, R\$ 108 milhões correspondem a saldos dos recursos destinados aos Programas de Apoio à Novas Turmas e Novos Estabelecimentos.

A SEB é a responsável pela gestão nacional desses programas, cabendo-lhe acompanhar o cadastramento das matrículas pelos municípios e pelo Distrito Federal, definir as regras de análise das solicitações e apoio financeiro, calcular os valores devidos aos entes e autorizar o FNDE a transferir os recursos. O FNDE é responsável pelo repasse dos recursos e recebimento da prestação de contas.

O FNDE e a SEB são igualmente responsáveis pela assistência técnica aos entes executores e pela análise das prestações de contas. Enquanto o FNDE analisa as prestações de contas sob a perspectiva da boa e regular aplicação dos recursos, a SEB analisa sob a perspectiva do atingimento dos objetivos dos programas.

Dentre as diferentes narrativas buscando a compreensão sobre os elementos que faltam para que o Brasil impulse a qualidade na educação básica, destacam-se dois posicionamentos: 1) os que defendem que os recursos financeiros são insuficientes: “É preciso investir mais em educação” (RATIER, 2010); e “Falta de investimento em educação acelera desigualdade” (ADURN, 2021); 2) os que argumentam que os problemas enfrentados não estão relacionados aos valores

investidos e sim à necessidade de promover gestão adequada desses recursos, como defende o Banco Mundial:

[...] a ineficiência do gasto em educação básica no Brasil é elevada e vêm aumentando. [...] embora os gastos por aluno tenham aumentado, a maioria das escolas não conseguiu melhorar o desempenho, o que resultou em menor produtividade geral. Embora os fatores que causam um melhor desempenho escolar sejam, em grande parte, idiossincráticos e estejam relacionados à gestão escolar. Os resultados educacionais do Brasil ficam abaixo do esperado, dado o nível de gastos. (BANCO MUNDIAL, 2017, s.p.).

Igualmente defendida em “Os Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, publicado pelo Tesouro Nacional, em 2018, que relata:

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, existem evidências de que a atual baixa qualidade não se deve à insuficiência de recursos. Tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de “insumos” educacionais são, em geral, ineficazes. (OLIVEIRA, 2018, s.p.).

Por outro lado, estudiosos como Pinto (2002), Amaral (2012) e Araújo (2012) contestam esse posicionamento citando os dados da OCDE que demonstram que o país investe no ensino fundamental US\$ 3,8 mil por aluno-ano, enquanto os países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem cerca de US\$ 8,6 mil (OCDE, 2019).

O fato é que é a recorrente não aplicação dos recursos financeiros repassados pela União para execução de programas educacionais pelos entes federativos podem engrossar a ideia de que há recursos suficientes para a educação.

No nosso entendimento, a constatação de recursos financeiros repassados para implementar ações educacionais e que permanecem sem utilização sugere a existência de problemas na execução dessas ações. Sendo assim, as dificuldades de execução podem estar relacionadas com: (a) construção unilateral da política; (b) falta de compreensão dos entes executores acerca do escopo legal e operacional estabelecidos para a execução dos programas; (c) desconexão das necessidades e interesses dos entes executores com as ações financiadas pelos Programas; (d) ausência de capacidade técnica e operacional para execução financeira dos recursos repassados; (e) pouco apoio técnico durante os processos de implementação e execução das ações dos programas; e (f) inação dos executores por receio do julgamento das contas pelos órgãos de controle.

Compreender essas razões impõe entender como se deu a articulação entre União, Estados e Municípios na repartição das responsabilidades da educação básica, pós-CF/1988, com a adoção do modelo federativo, e conhecer como se processa o financiamento da educação básica no Brasil.

Ainda é necessário compreender os programas suplementares que contribuem para a educação básica e, em especial, para a educação infantil.

Dessa forma, o estudo estrutura-se em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, apresentam-se a configuração do regime federativo no Brasil e a descentralização da educação operada a partir da CF de 1988. No segundo, apresentam-se os principais mecanismos de financiamento da educação básica no Brasil. Já o terceiro capítulo aborda a educação infantil no Brasil e descreve os programas suplementares de apoio a essa etapa de ensino, objeto desta pesquisa, quais sejam: Programa de Apoio a Novas Turmas e Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos. Para o desenvolvimento do estudo, são apresentados, além da fundamentação teórica, os objetivos, a metodologia e os resultados das entrevistas semiestruturadas, que foi o instrumento utilizado para coleta das informações qualitativas junto aos executores dos programas.

A título de conclusão, apresenta-se o Produto Técnico proposto que é um instrumento de facilitação do monitoramento das ações dos programas, objeto desta pesquisa.

Por fim, serão apresentadas sugestões a partir de achados decorrentes do manuseio dos dados da pesquisa.

## **OBJETIVO**

Compreender as razões pelas quais os municípios não executam os recursos financeiros recebidos à conta dos programas suplementares de Apoio a Novos Estabelecimentos e de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Identificar se há correlação entre a capacidade operacional dos municípios na execução dos recursos dos programas;
- b) Avaliar a percepção dos gestores dos programas sobre a execução dos programas;



- c) Compreender a trajetória da educação infantil e descrever os programas suplementares de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil;
- d) Compreender as possíveis causas da não aplicação dos recursos financeiros recebidos pelos municípios à conta desses programas;
- e) Propor medidas para contribuir com o monitoramento da execução dos programas.

## **METODOLOGIA**

Para realizar este estudo, utilizou-se a pesquisa de abordagem mista, quantitativa e qualitativa e aplicação de entrevistas. A quantitativa propicia melhor assimilação de dados e informações resultantes dos fatos investigados.

A fase inicial desta pesquisa foi dedicada à análise dos documentos para melhor compreensão desses programas.

No contexto qualitativo, a caracterização do programa deu-se a partir da análise de documentos de natureza regulatória e técnica, como a CF/1988, projetos de emendas constitucionais, leis, decretos, resoluções, portarias, relatórios, ofícios, notas técnicas, correspondências, documentos bancários, estatísticas censitárias e outros documentos que contenham informações que possam subsidiar o estudo, bem como os sítios oficiais, por serem mais apropriados ao alcance dos objetivos (BACHINI; CHICARINO, 2018).

O recorte temporal foi de quatro anos, iniciando em 1º de janeiro de 2018 e finalizando em 31 de dezembro de 2021 e as informações foram extraídas das bases de dados do FNDE, em especial do SIMEC, SIGEF e SAPE, bem como de documentos públicos disponíveis. Essa seleção se deu em razão de que, no período de 2020/2021, trabalhei na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefício – DIGEF, do FNDE, que, entre outras atribuições, faz a gestão financeira e a prestação da assistência técnica aos programas suplementares.

A escolha do Programa de Apoio a Novas Turmas e do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos deu-se durante a minha atuação na Coordenação de Transferências Diretas, unidade administrativa da estrutura do FNDE que cuida da gestão financeira dos Programas Suplementares cuja concepção é do MEC.

Ao me deparar com a existência de saldos financeiros nesses dois programas que têm objetivos e temporalidade definidos, aumentou o meu interesse em aprofundar o entendimento sobre as aplicações desses recursos.

Inicialmente, a pesquisa seria aplicada aos anos de 2020 a 2021. Contudo, em razão da pandemia – Covid-19, ampliaram-se os estudos para os dois anos que antecederam a crise sanitária, resultando no quadriênio 2018 a 2021.

As informações obtidas foram organizadas e classificadas de forma sistemática, passando pelas fases de seleção e tabulação, no que se refere aos dados quantitativos (CRESWELL, 2014), ocasião em que foram estudados os dados da execução do Programa de Apoio a Novas Turmas e do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos. Os documentos que subsidiaram este estudo foram coletados em diversas fontes de informações públicas, e os dados relativos aos aspectos das liberações de recursos foram obtidos junto ao FNDE, por meio de demanda do sistema FALA BR.

No desenvolvimento da pesquisa, foram analisadas as possíveis causas que culminaram na não aplicação dos recursos financeiros repassados aos municípios à conta dos Programas de Apoio às Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos.

Então, a pesquisa buscou responder às seguintes questões, construídas a partir da experiência profissional e das observações colhidas como servidora pública integrante do quadro do FNDE e, especialmente, como coordenadora dos programas suplementares:

- a) Os municípios receberam assistência técnica sobre os normativos dos programas?
- b) Os municípios foram capacitados para execução e prestação de contas dos recursos repassados?
- c) Os executores dos programas identificaram distanciamento entre os objetivos propostos na formulação da política e as necessidades dos municípios?
- d) Os executores, por receio de apontamentos dos órgãos de controle e não aprovação das prestações de contas pelo FNDE, aderem ao apagão<sup>7[OBJ]</sup> das canetas?

---

<sup>7</sup> Apagão das canetas: pode ser definido como: “[...] uma atitude de inércia do administrador público, provocando uma inação e paralisia do Estado, tendo em vista o receio de responsabilização patrimonial

e) Os executores compreendem, em sua completude, os normativos que regem a execução dos programas?

Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco gestores que atuam ou tenham atuado na execução desses programas suplementares, com o objetivo de conhecer suas percepções em relação à relevância, à forma de execução e às causas que culminam na não aplicação dos recursos.

## **PESQUISA DE CAMPO: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Tendo como referência Lodi (1974), Lakatos (1996) e Cohen *et al.* (1996), o entendimento é de que a entrevista, como instrumento de pesquisa, não pode ser interpretada como uma simples conversação, uma vez que a finalidade do pesquisador é obter do entrevistado falas capazes de dizer algo sobre seu objeto de pesquisa, o que requer método e técnica. Assim, partindo dos autores, as entrevistas podem ser: estruturadas, abertas, semiestruturadas e com pontos focais.

Dentre os tipos de entrevistas, a semiestruturada, que é a utilizada quando se deseja delimitar a quantidade de informações a partir do direcionamento para o tema da pesquisa, parece ser a mais adequada para trazer elementos qualitativos às questões desta pesquisa.

Para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada permite que o entrevistado discorra sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador sem inibir a possibilidade de receber respostas livres e espontâneas do entrevistado. A obtenção de informações ocorre por meio da fala individual.

Segundo Marconi e Lakatos (2006, p. 197), a entrevista é como um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. Para Cervo e Bervian (1996), na mesma linha, a entrevista tem como objetivo coletar dados para a pesquisa, por meio do interrogatório do informante. De maneira análoga, Sampieri *et al.* (2006, p. 381) afirmam que o objetivo das entrevistas é obter respostas sobre o tema, problema ou tópico de interesse nos termos, na linguagem e na perspectiva do entrevistado.

Para responder às questões de pesquisa, optou-se pela realização de entrevista semiestruturada a ser realizada com (ex-)gestores da educação,

---

e aplicação de sanção pelos órgãos de controle”. Resultado do empoderamento desmedido que se atribuiu aos órgãos de controle externo.

selecionados de forma aleatória. Nesse contexto, foram entrevistadas 5 pessoas com atuação na gestão da educação básica, sendo 1 municipal, 1 estadual, além de gestores do MEC e do FNDE.

## **CAPÍTULO 1. A FEDERALIZAÇÃO E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

A compreensão da organização do sistema público da educação básica remete à revisão dos marcos legais, iniciando com a promulgação da CF/1988 que consolidou a organização do modelo federativo no Brasil e elevou a condição de ente federativo a todos os municípios.

Para este debate, trouxemos, precipuamente, as discussões promovidas por Abrucio (2005, 2010, 2013, 2018), Arretche (2002, 2006, 2010), Souza (1998, 2006) e Segatto e Abrucio (2016), porém, não excluindo outros autores.

Dentre os conceitos de federalismo, destacou-se o que defende que a existência da federação é aliada ao propósito ou à necessidade de manter a unificação, apesar das diferenças apresentadas, preservando a autonomia dos entes federados.

Nesse contexto, Souza (1998), a partir da visão de Burgess (1993), ensina que o federalismo é uma ideologia política que articula valores, atitudes e interesses estruturando as ações para apoiá-las sob a forma de compromissos (SOUZA, 1998, p. 5).

De acordo com Souza (1999), cada federação incorpora atributos econômicos, políticos e socioculturais para produzir padrões de interesses e identidades, extrapolando conceitos exclusivamente formalistas.

Abrucio e Soares (2001) definem cinco características gerais para o federalismo: o modelo intrinsecamente contratual; a soberania compartilhada; a compatibilização entre autonomia e interdependência; a existência de instituições que procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria e as relações intergovernamentais.

Prosseguindo a discussão, Segatto e Abrucio (2016, p. 414), tomando o desenvolvimento de Elazar (1991), compreendem a necessidade de se alcançar propósitos comuns e proteger certos direitos para a manutenção da integridade das partes. Enfatizam, dessa forma, que o federalismo engloba uma combinação especial entre autonomia e interdependência entre os níveis de governo. “Observando a origem etimológica da palavra federação, trata-se, na verdade, de um pacto, no qual os entes federados são participantes”. (Idem).

A partir da referência de Segatto e Abrucio (2016), destaca-se a definição mais clássica de federalismo: em federações diferentes, governos regulam um mesmo

território, mas cada um deles tem exclusiva competência sobre determinadas matérias.

O sistema federal é uma forma inovadora de lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional. (ELAZAR, 1991 apud SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 37).

Arretche (2002) enriquece o debate citando Lijphart (1999) com a ideia de que os estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território.

O entendimento da especificidade do federalismo passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica. Isso porque toda federação deriva de uma situação federalista e duas condições conformam esse cenário: uma é a existência de heterogeneidades e a outra é a condição federalista e a autonomia local. Ou seja, as partes que formam a federação compõem uma forma singular de Estado que envolve relações múltiplas entre os governos federal, estadual e municipal, com diferentes formas de negociações que se destinam à formulação e consequente implantação de políticas públicas (BURGESS, 1993 *apud* SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Considerando a etimologia,

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (Ibidem, p. 5).

No Brasil, a forma federativa foi consolidada com a CF/1988, que resultou de um processo bem-sucedido de transição democrática, no qual uma sociedade altamente desigual produziu uma promessa de inclusão social (ARRETCHÉ, 2018). A CF/1988 foi resultado de todas as forças contraditórias. Se por um lado consolidou-se como reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia, por outro lado, a Constituição sacramentou os princípios de uma administração pública arcaica e burocrática ao extremo. Assim, uma administração pública federal altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade foi dada à administração direta ao invés da indireta. Desse modo, o Brasil se caracteriza adotando o modelo:

[...] de o governo central regular os gastos ou restringir a autonomia por meio de transferências condicionadas e regulação da arrecadação mediante a

imposição de condições para a obtenção de empréstimos por parte dos governos subnacionais. (CRUZ, 2009, p. 69).

Em se tratando da estrutura federativa, a CF/1988 concedeu aos municípios o status de entes subnacionais com autonomia. Assim, organizou o Brasil no modelo federativo descentralizado, constituído por três esferas de governo: União (governo federal), Estados federados (governos estaduais) e os Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, todos dotados de autonomia política e administrativa.

Para Cruz (2009, p. 22), a Constituição foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro:

[...] um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

No plano das políticas públicas, a CF/1988 foi erguida sobre cinco pilares:

a) busca da universalização das políticas; b) democratização da gestão estatal; c) profissionalização da burocracia; d) descentralização preferencialmente em prol da municipalização; e e) preocupação com a interdependência federativa. Mostrando o novo federalismo, fortemente voltado para a descentralização, “processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização”. (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Oliveira e Santana (2010) indicam que, no Brasil República, a federação nasce na perspectiva da descentralização, como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que no Império. Nesse cenário de descentralização, 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal compõem o grande caldeirão de diversidades culturais, econômicas e sociais, que somado à dimensão continental do Brasil, aumenta a desigualdade, impondo que a União exerça um contrapeso promovendo ações supletivas que contribuam para o desenvolvimento do país.

Idealizada por Anísio Teixeira<sup>8</sup>, a municipalização do ensino no Brasil foi consolidada na CF/88, promulgada após a redemocratização do país, trazendo

---

<sup>8</sup> Anísio Teixeira foi educador e escritor brasileiro. É conhecido por ser o criador da escola pública no país e figura como responsável pela democratização do ensino brasileiro. Foi um dos maiores articuladores e pensadores da educação brasileira do século XX. Almejou a construção de uma educação pública, democrática, gratuita e acessível para todos os cidadãos.

destaque para a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo.

Nesse sentido, o artigo 211, § 2º, da CF/88 organiza a educação e define que “municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Define, ainda, a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática para organização dos seus sistemas de ensino, fortalecidas pela Lei nº 9.394/1996, que estabelece a LDB, e pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que trouxe modificações aos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e criou o Fundef.

Assim, a LDB e o Fundef provocaram o desafio da universalização do acesso ao ensino fundamental e significativo aumento de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental.

Abrucio e Segatto (2017), inserindo a educação no modelo da estrutura federativa adotada no Brasil, conclui que os municípios não darão conta dos seus problemas sem que haja mais clareza de como criar mecanismos de colaboração entre os níveis de governo. Isso em razão de que, no contexto da educação, a concepção federativa, a partir da Constituição Federal, empodera os 5.568 municípios e permite que municípios e estados possam prover ensino aos alunos. Para o autor, isso é “uma jabuticaba brasileira”.

Arretche (1999) defende que o federalismo remete à inter-relação entre as decisões de uma esfera do governo e seus impactos nos entes subnacionais. Provocando reflexão sobre a adesão dos estados e municípios a programas propostos por outro nível mais abrangente de governo ou, ainda, por expressa imposição constitucional, destaca que

[...] a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no País pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. (ARRETICHE, 1999, p.112)

Já Souza (2005, p. 112) evidencia que

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Um dos princípios da CF/1988 é a transferência de autoridade e de poder decisório para instâncias subnacionais, representando uma característica inovadora,



de mecanismos da democracia participativa. Entretanto, isso ainda não ocorreu em nível satisfatório e efetivo.

As reflexões sobre a forma de como se deu a organização federativa adotada no país e a organização da educação indicam um aparente distanciamento entre as necessidades dos entes federados e a atuação da União. Esse fato pode indicar uma das causas da desconexão entre o desafio de incrementar as matrículas da educação infantil imposto pelo PNE e a não utilização pelos municípios dos recursos financeiros destinados ao apoio das matrículas da educação infantil por meio dos programas de Apoio a Novas Turmas e de Novos Estabelecimentos. Esse fato chama atenção e merece aprofundamento.

### 1.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Para o debate da descentralização da educação básica, são tomadas as ideias de Souza (1998), Arretche (2002), Abrucio (1994), dentre outros autores.

A descentralização implica, pois, uma redistribuição democrática do poder, em razão de que amplia o debate sobre os temas descentralizados, provocando maior participação social, como definem os autores citados a seguir.

A participação dos entes descentralizados na forma da vontade nacional, além da autonomia e da repartição de competências, é essencial aos Estados-Membros (CARVALHO, 2006, p. 5-8). Trata-se da representação política dos entes federativos subnacionais no centro por meio do bicameralismo e de certa desproporção na distribuição das cadeiras por território na câmara baixa (PIERSON, 1995; FRANZESE, 2010 *apud* ABRUCIO *et al.*, 2013, p. 16).

Além dessas caracterizações, a descentralização é igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada (privatização ou concessão de serviços públicos) e do governo para a comunidade ou organizações não governamentais (REZENDE, 2006).

[...] descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro". Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos, independentes de outros. Se a referência é descentralização política, os novos centros terão capacidade política. (TEMER, 1993).

A descentralização das políticas públicas foi uma das grandes reivindicações democráticas dos anos 1970 e 1980, que se impunha para desconstituir a excessiva centralização decisória do regime militar (ARRETCHE, 2002).

Ainda sobre a descentralização, essa diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (RIKER, 1987). Variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.

No Brasil, ocorreram dois fenômenos: a recuperação da base federativa, com a autonomia dos estados e municípios trazida pela CF/1988, e o processo de descentralização das políticas públicas sociais.

Os avanços na descentralização das políticas públicas foram marcados pelos períodos:

- a) Na República Velha (1889 a 1930), caracterizada pela implantação do sistema federativo de governo, existia um controle da máquina governamental pela oligarquia rural;
- b) O período da Ditadura Vargas (1930 a 1945) tem a centralização na pessoa do presidente e uma política voltada para um projeto nacional de desenvolvimento urbano, industrial e nacionalista. Nesse período, o governo amplia seu poder de influência nas cidades e dissolve as representações políticas;
- c) Durante o período democrático (1945 a 1964), ocorre a restauração do sistema federativo descentralizado, com a reorganização dos partidos políticos e o sistema de representações, porém, sem uma clara política nacional de descentralização;
- d) No período de 1964 a 1985, durante a ditadura militar, houve o retorno da centralização do poder nas mãos dos militares, técnicos burocratas e da burguesia industrial. Os governos locais são meros gestores das políticas centrais, por meio da nomeação de interventores em cidades de áreas de fronteira, estâncias hidrominerais, capitais e até de governadores. A partir de 1985, inicia-se um novo processo de revisão do papel do Estado brasileiro, no qual as teorias de Estado mínimo e neoliberal frutificaram e ganharam corpo.

Num contexto mais atual, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela significativa onda de privatizações. No âmbito da educação, o MEC tinha, dentre outros, o objetivo de promover a municipalização e a valorização do ensino fundamental, o que operou uma significativa oferta de matrículas no ensino fundamental dos municípios, ensejando que houvesse expressiva transferência de funções para os municípios (ARRETCHE, 2002, p. 25-48).

Com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, reforçou-se a delimitação das competências sobre a educação, definindo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a prioridade na oferta do ensino superior e função redistributiva e supletiva junto aos outros entes federais. Além disso, essa Emenda inovou principalmente ao criar o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que redefiniu valores mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes em educação. O Fundeb definiu que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação infantil, ensino fundamental e médio (educação básica).

EC 19/1998, que tratou da reforma do Estado, foi divulgada pelo governo de Fernando Henrique como a condição para que o Brasil ingressasse na “modernidade globalizada”.

Nesse sentido, a proposta de modernização esboçada atualmente, seguindo um figurino liberal e conservador, deixa de fora as questões essenciais, ainda que se mencione aqui ou ali a necessidade de melhorar os níveis de educação da população, por exemplo. Como educar crianças que não comem, não têm casa e cujos pais, quando empregados, ganham, digamos, entre 50 e 100 dólares por mês. (TENDRIH, 1991, p. 90).

Tendo como elemento norteador da reforma o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, já em sua introdução o instrumento pauta a necessidade de reforma na crise do Estado, impondo o caos aos governos anteriores. Aponta como objetivo criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, no sentido de uma administração pública “gerencial”, que passaria pela revisão das suas estruturas perseguindo a eficiência, promovendo o controle dos resultados e a descentralização das políticas até alcançar os cidadãos. O Plano encampou os seguintes objetivos: ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado, visando à competição internacional; reforma

da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”.

O documento estabelece os setores do Estado, distinguindo-os em quatro, sendo eles: o Núcleo Estratégico, representado pelo governo, responsável pela definição das leis; concepção, controle e avaliação das políticas públicas; o Núcleo de Atividades Exclusivas, que corresponde aos setores que prestam serviços exclusivos do Estado, que são os serviços ou agência em que se exerce o poder extroverso do Estado, o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Exemplos: cobrança de impostos, polícias, fiscalizações de cumprimento de normas, dentre outros; o Núcleo de Serviços Não Exclusivos, que corresponde ao setor que o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado, mas o Estado está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais e aí estão os serviços de educação, de saúde, de cultura. A exemplo: as universidades, os hospitais, centros de pesquisa, museus; por fim, o quarto, o Núcleo de Bens e Serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas que têm atividades econômicas voltadas para o lucro.

Cada grupo possui características peculiares, sendo que, no campo dos serviços não exclusivos, no qual se inseriu a educação, o critério da eficiência torna-se fundamental, o que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade e baixo custo.

O Plano diferencia, ainda, os Setores do Estado e Formas de Propriedade estabelecendo que no não exclusivo do Estado a propriedade ideal é a pública não estatal. Ressalta que não é a estatal para que o Estado possa exercer o poder público e também não é a privada, uma vez que trata de serviço por definição subsidiado. Ainda destaca que a propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social.

A estratégia apresentada para a transição da estrutura existente para uma administração pública gerencial previu, no caso dos serviços não exclusivos do Estado, a transferência do setor estatal para o público não estatal, no modelo das “organizações sociais”, que tinham como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos. Entendia, assim, que os

serviços seriam mais eficientemente prestados, mantendo o financiamento do Estado e sendo realizados pelo setor público não estatal.

Esse movimento das Organizações Não Governamentais – ONGs ganhou o nome de terceiro setor. Na defesa de sua argumentação, Bresser-Pereira (1998) dizia:

Na reforma gerencial em curso no Estado brasileiro, a instituição que provavelmente terá a maior repercussão é a das organizações sociais. A proposta da reforma é a transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado hoje presta diretamente, em entidades públicas não-estatais, entidades sem fins lucrativos, do terceiro setor. Ao serem qualificadas como organizações sociais, as novas entidades públicas, mas de direito privado, poderão celebrar um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor e terão de participar do orçamento do Estado.

O que se viu depois foi que as chamadas ONGs ocuparam a mídia em razão de possíveis irregularidades nos repasses de verbas ministeriais, ressuscitando o debate sobre a fronteira entre as esferas públicas, privadas e estatais no Brasil. O desdobramento foi que, em 2011, a presidenta Dilma Rousseff emitiu decreto que determinava a suspensão por 30 dias dos repasses federais a ONGs.

O tipo de federalismo e das relações intergovernamentais adotados no Brasil são apontados por vários atores como obstáculos à descentralização das políticas sociais, inclusive da educação (ABRUCIO, 1994).

Nesse sentido, Kliksberg (2000) aponta que as grandes diferenças entre os municípios brasileiros têm impacto nos processos de transferência de recursos. Se não forem tomadas medidas para se fazer um reequilíbrio regional, as vantagens da descentralização podem tornar-se piores que a situação anterior, destacando a necessidade de o poder central garantir condições de equidade. Além disso, faz-se necessário considerar as diferentes capacidades contributivas dos entes subnacionais ao se propor medidas impositivas.

Interessante registrar que, em meio ao processo de intensa descentralização da educação, no sentido contrário desse processo, houve a extinção em 1998<sup>9</sup> das Delegacias Regionais do Ministério da Educação (DEMEC), instaladas em todas as unidades da federação. Apesar de uma sobrevivência maior, as DEMEC instaladas em São Paulo e no Rio de Janeiro, transformadas em Representações do MEC, acabaram extintas em 2011.

Essas unidades do MEC atuavam como unidades descentralizadas do próprio MEC e tinham, dentre outras atribuições, apoiar os entes subnacionais na execução

---

<sup>9</sup> Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998.

e na prestação de contas dos programas educacionais, incluindo a assistência técnica; auxiliar no acompanhamento e fiscalização da arrecadação do salário-educação; e atuar na apuração de denúncias, além de aproximar o MEC dos entes subnacionais. Com a extinção das DEMEC, essas atividades foram absorvidas pelo FNDE, que passou a atuar de forma centralizada no monitoramento, assistência técnica, acompanhamento e fiscalização das ações e programas sob a gestão do MEC, indicando o estabelecimento da centralização das decisões e descentralização da execução.

Outras iniciativas foram adotadas para ofertar aos entes subnacionais instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas públicas.

Na educação, foi apresentado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>10</sup>, concebido em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, com 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 básica, oferecendo mecanismos capazes de imprimir forte aceleração na execução das metas do PNE (HADDAD, 2007).

A vinculação ao Pacto se fez por meio de termo de adesão voluntária no qual os entes federativos se comprometiam a assumir responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica a ser mensurada pelo Ideb<sup>11</sup>.

As adesões ao Compromisso nortearam o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados. Ainda, o MEC estabeleceu os eixos de ação, consoante as ações expressas no Plano Plurianual da União<sup>12</sup>, sendo elas: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço de apoio escolar; recursos pedagógicos; e infraestrutura física. Então, para fazer jus ao apoio da União, os entes subnacionais aderiram ao Plano de Ações Articuladas que é o conjunto de ações articuladas a

---

<sup>10</sup> Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

<sup>11</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

<sup>12</sup> O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

serem apoiadas técnica ou financeiramente pelo MEC. A elaboração do diagnóstico dos entes foi realizada com assistência técnica de especialistas que contribuíram para formulação dos documentos iniciais. Esse primeiro documento serviu para identificar as medidas mais apropriadas para impulsionar a melhoria da educação básica em cada ente federado.

Com as informações do PAR, é possível priorizar e apoiar as ações propostas pelos estados e municípios com assistência técnica e investimentos para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE).

As transferências de caráter voluntário e a assistência técnica estruturadas no PAR são realizadas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Após a etapa preparatória e diagnóstico da situação educacional e da etapa de planejamento e análise técnica, o ente elabora seu PAR, utilizando o Simec e envia para o MEC e para o FNDE.

O ciclo atual engloba o período de 2021 a 2024. Nesse ciclo, foi incorporado como requisito para dar início ao PAR o preenchimento do Módulo +PNE, também no Simec, em que os entes federados devem fazer o monitoramento de seus planos subnacionais de educação.

As ações do PAR são apoiadas técnica e financeiramente pelo FNDE que, desde o seu início, em 2007, contemplou diversas ações em todas as modalidades da educação básica, tais como: formação continuada de profissionais da educação, aquisição de material didático, escolar e esportivo; realização de obras (ampliação, construção e reformas); aquisição de veículos escolares (ônibus, bicicletas, lanchas); aquisição de equipamentos (cozinha, climatização, informática); aquisição de brinquedos para educação; aquisição de instrumentos musicais; aquisição de mobiliário escolar.

Apesar de todos os esforços empreendidos, ainda restam lacunas na organização da educação básica concebida no modelo federativo adotado no Brasil, em especial no que tange à coordenação federativa e à garantia do tratamento equânime entre os diferentes entes em uma federação heterogênea como o Brasil.

Nesse contexto, Segatto e Abrucio (2016) ressaltam que na educação a desigualdade entre as jurisdições esteve presente em toda a trajetória da política, destacando que, antes da CF/1988, havia ausência de coordenação ou orientação do Governo Federal. Lembrem que a educação básica estava sob a gestão,

principalmente, dos estados e municípios, exceto ações pontuais e políticas específicas encampadas pelo Governo Federal, a exemplo do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL.

Ainda para os autores, o modelo dualista, com base na divisão das responsabilidades no campo da educação, onde os entes subnacionais se ocuparam da educação básica e o governo federal da educação superior, culminou na duplicidade das redes (CURY, 2007). Além disso, a essa duplicidade de redes somou-se a ausência de articulação e coordenação, que foi agravada pelas diferenças financeiras e institucionais entre as regiões brasileiras (OLIVEIRA; SOUSA, 2010), bem como a “perversa divisão de responsabilidades”, em razão de o Governo Federal ser o mais forte.

Assim, sem desmerecer o caráter isonômico da universalização de políticas públicas, precisamos pensar em como promover a equidade, em razão de tamanha desigualdade entre os entes subnacionais. Então, faz-se necessário focalizar a implementação dessas políticas, considerando as peculiaridades dos executores.

Por fim, ficou patente a necessidade de organização do sistema de educação para orquestrar de forma ordenada os esforços. Mas, apesar de avanços, carece de melhor organização para que os atores das políticas atuem organizadamente.



## **CAPÍTULO 2. A ORGANIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Na abordagem do financiamento da educação, inicia-se com as perspectivas trazidas por Anísio Teixeira que, desde 1961, idealizou a necessidade de criação de um fundo de arrecadação e distribuição de recursos para fazer frente aos desafios da educação, em moldes muito próximos ao formato do Fundeb, conforme evidencia o texto Educação no Brasil, no qual se discutiu a crise educacional brasileira e indicou uma súmula de providências:

[...] mobilizar os recursos financeiros para a educação, de forma a obter deles (de todos eles, em cooperação e conjugação) maiores resultados. Sugerimos a constituição, com as percentagens previstas na lei magna da República, de fundos de educação – federal, estaduais e municipais; estes fundos, administrados por conselhos, organizados com autonomia financeira, administrativa e técnica e todos os poderes necessários para a aplicação dos recursos, inclusive no pagamento de empréstimos e planos de inversões e dos quadros de pessoal e do magistério locais (com tabelas de vencimentos locais), permitindo, assim, a adaptação da escola às condições econômicas de cada localidade. (TEIXEIRA, 1969, p. 53).

Ainda sob a perspectiva de Anísio Teixeira (1961), também “haveria de se estudar o custo mínimo da educação primária por aluno”, o que atualmente se traduz no CAQ, nos moldes estabelecidos no art. 1º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o § 7º no do art. 211 da CF/1988 para dispor sobre o assunto.

Ainda não se deu ao dispositivo constitucional, que manda reservar um mínimo de 10% da renda dos impostos federais e de 20% dos impostos estaduais e municipais para as despesas com o ensino, a aplicação mais adequada e sábia.

É necessário relacionar esse mandamento constitucional com o outro que determina a educação compulsória de todos os brasileiros em idade escolar primária, para se estabelecer que os três governos da Federação - o federal, o estadual e o municipal - devem dar prioridade a essa despesa compulsória com o ensino primário, e somente depois de atendido este é que podem realizar outras despesas com educação.

Firmada que fôsse tal interpretação, que me parece a mais legítima, haveria de se estudar o custo mínimo da educação primária por aluno, de acordo com Estado e zona e, juntando-se os recursos municipais, os do Estado e os da União, elaborar o orçamento mínimo da educação primária obrigatória. Custo mínimo da educação primária por aluno. (TEIXEIRA, 1961, p.3-5).

A discussão do modelo de financiamento da educação remonta aos anos 1920 e teve sua repercussão na Assembleia Constituinte de 1933-1934, materializando a proposta de destinação e vinculação de recursos para educação, encampada, originalmente, pelo professor Miguel Couto.

A década de 1930 deu início à estruturação do ensino público no Brasil, com destaque para a criação do Ministério da Educação, em 1930, e a vinculação, na Constituição de 1934, de 10% das receitas de impostos da União e dos municípios e 20% dos Estados e do Distrito Federal ao financiamento da educação. Esse processo de estruturação foi marcado por avanços e retrocessos nos mecanismos e fontes de financiamento da educação.

A Constituição de 1937, no governo ditatorial de Getúlio Vargas, marca o primeiro retrocesso com a derrubada da vinculação de recursos que beneficiam a educação. Já a Constituição de 1946 restabeleceu os percentuais de vinculações de recursos para educação implantados em 1934 e elevou de 10% para 20% a obrigação da aplicação dos municípios, igualando-os aos Estados e ao Distrito Federal. A Constituição de 1967, por sua vez, editada no regime militar, impõe outro retrocesso à educação brasileira, suprimindo a vinculação constitucional de recursos para a educação.

Para Dourado (2000) e Davies (2004), a Constituição de 1969 restabeleceu, apenas parcialmente, a revinculação de 20% das receitas dos municípios, uma vez que não incluiu as receitas dos Estados, do Distrito Federal e da União, fato esse que consideraram o mote para o sucateamento da escola pública e o favorecimento da iniciativa privada.

Com a Emenda Calmon (EC nº 19), em 1983, retoma-se a revinculação de percentual de impostos do Governo Federal, dos Governos Estaduais e do Distrito Federal para a educação que havia sido interrompida em 1967, fixando o limite mínimo de 13% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A CF/1988 elevou o percentual da União para 18%, mantendo a obrigação de 25% para a esfera estadual, distrital e municipal. Além disso, previu a vinculação dos recursos provenientes da arrecadação da contribuição social do Salário-Educação ao ensino fundamental público, a título de fonte adicional de financiamento dessa etapa de ensino.

Quanto ao modelo atual de financiamento, esse teve sua construção a partir das revisões realizadas na CF/1988, resultado da EC nº 14/1996, que criou o Fundef, da EC nº 53/2006, que institui o Fundeb em substituição ao Fundef e ampliou a destinação do Salário-Educação para toda a educação básica, incluindo a educação infantil e o ensino médio, e a EC nº 108, que tornou o Fundeb permanente (Novo Fundeb) e ampliou a complementação da União ao Fundo.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 houve a garantia ao direito à educação para crianças de zero a seis anos em sua comunidade. Dessa forma, o conceito de educação infantil como direito social é relativamente recente na realidade educacional do Brasil.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96) e o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998) representam um grande avanço conceitual, pois colocam a educação infantil como primeira etapa da educação básica. E na reforma gerencial em curso no Estado brasileiro, a instituição que provavelmente terá a maior repercussão é a das organizações sociais. A proposta da reforma é a transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado hoje presta diretamente, em entidades públicas não estatais, entidades sem fins lucrativos, do terceiro setor. Ao serem qualificadas como organizações sociais, as novas entidades públicas, mas de direito privado, poderão celebrar um contrato de gestão com o respectivo Ministério.

Quanto à educação infantil, essa contribui para o desenvolvimento integral de “todas” as crianças, do nascimento aos seis anos (art. 58), inclusive as com necessidades educacionais especiais, promovendo seus aspectos físico, psicológico, social, intelectual e cultural.

É oportuno registrar que, apesar da CF/1988 ter garantido o direito à educação para crianças de zero a seis anos, o Fundef, financiamento da educação vigente à época, não abarcava o ensino da educação infantil. Somente com a EC nº 53/2006, que ampliou a destinação do Salário-Educação para toda a educação básica, é que a educação infantil foi incluída na da educação básica:

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....  
XXV assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (BRASIL, 2006).

A Emenda Constitucional nº 53/2006 promoveu a maior alteração no tema da educação, visto que modificou oito artigos do texto constitucional, abordando os seguintes temas: a alteração do dispositivo da CF/1988, direitos e assistência educacional, gratuidade na oferta, educação infantil e creche, valorização do magistério, recursos para financiamento educacional (manutenção e desenvolvimento da educação básica) e Fundeb.

Desse modo, no artigo 7º, XXV, diminuiu-se a assistência gratuita na educação infantil, que inicialmente era de zero até os seis anos em creches e pré-escolas, mas com a mudança passou para de zero a cinco anos. Essa alteração teve o objetivo de alinhar a oferta à educação infantil que passou a oferecer atendimento às crianças de zero a cinco anos, em suas duas fases: creche e pré-escola.

Já no artigo 23, a mudança foi passar para o plural no texto – Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

No artigo 30, houve ampliação da exigência de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental, o que era apenas de pré-escola e ensino fundamental.

No artigo 206, por sua vez, desmembrou-se a questão do piso salarial para que ele ganhasse maior notoriedade, deixasse de ser uma norma programática e pudesse ser dispositivo de eficácia plena. E acrescentou a necessidade de uma lei para dispor quem são os profissionais da educação, temática tratada na atual LDB, em seu artigo 61.

O artigo 208 evoca, mais uma vez, a mudança na educação infantil para o atendimento das crianças de zero a cinco anos. A União assume a organização do sistema federal e dos territórios, com funções redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Sobre a atuação na educação básica, que tem prioridade no ensino regular, os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio. Juntos, os entes federados devem agir colaborativamente para universalizar o ensino obrigatório.

Finalizando, houve as mudanças no financiamento, atribuindo como fonte de recursos na educação o salário-educação, havendo a distribuição por número de alunos das arrecadações da contribuição social e salário-educação.

Com destaque para a maior mudança posta na Emenda Constitucional nº 53/06, que foi a criação e ampliação do atendimento Fundeb, em substituição ao Fundef, ampliando-se para toda a educação básica (educação infantil e ensino médio) o atendimento do Fundeb.

Como se viu, houve um lapso temporal entre o direito à educação garantido na CF/1988 e a incorporação do direito à educação infantil pela educação básica e, conseqüentemente, sendo abarcada pelo Fundeb, o que só se deu a partir da EC 53/2006.

Cita-se, ainda, a EC nº 108/2020, que torna permanente o novo Fundeb. Essa significativa mudança garantiu de forma permanente as transferências redistributivas dos recursos da educação básica, atrelando a distribuição da arrecadação dos fundos ao número de matrículas de cada nível de ensino.

As matrículas das crianças na educação infantil, além do papel preponderante no desenvolvimento intelectual delas, possibilitam acesso ao mercado de trabalho fora de casa para os responsáveis.

O Censo Escolar de 2020 registrou, pela primeira vez, nos últimos seis anos, queda no número de matrículas em creches públicas (BRASIL, 2020). Num cenário em que o país necessita criar cerca de 1,5 milhão de vagas até 2024, apenas para garantir o mínimo exigido pelo Plano Nacional de Educação (PNE), foram 30 mil crianças a menos nessa etapa escolar em 2020 em relação a 2019.

Nesse contexto, importa destacar que, no Brasil, a efetivação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC<sup>13</sup>) enfrenta dificuldades adicionais em relação à implementação das políticas clássicas, justificadas, via de regra, pela necessidade de investimentos materiais do Estado na implementação dessas políticas.

Isso significa dizer que os direitos sociais, ainda que estabelecidos na CF, são implementados na medida do possível e de acordo com a capacidade orçamentária do Estado. Então, diante da dicotomia da garantia do direito e da dificuldade de seu atendimento pelo Estado, os cidadãos recorrem à judicialização de seus direitos sociais.

Garantir educação de qualidade impõe desafios e um deles certamente é a estruturação de suas fontes de financiamento. No Brasil, o novo Fundeb já apresenta alguns avanços, como será visto a seguir.

---

<sup>13</sup> Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aderido pelo Brasil conforme Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, é um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas para garantir que seus membros trabalhem para garantir a concessão dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) para pessoas físicas, incluindo os direitos ao trabalho, saúde, educação, dentre outros.

## 2.1 NOVO FUNDEB

O caminho da vinculação dos recursos para o financiamento da educação apresenta o novo Fundeb como fonte permanente de financiamento, evitando o fim abrupto da política e mitigando as consequências para a educação básica pública, com a eventual interrupção desse financiamento.

Para fazer frente à missão redistributiva e supletiva conferida à União pela CF/1988, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais, são utilizados recursos do Tesouro Nacional provenientes da arrecadação de impostos e contribuições.

O novo Fundeb teve sua origem no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em dezembro de 1996 e implementado em 1997 em todo o Brasil. Foi o instrumento que contribuiu, substancialmente, para a universalização da educação básica. O Fundef vigorou no período de dezembro de 1996 até 2006.

A concepção do Fundef representou uma “minirreforma tributária”, originando de um fundo contábil, com um sistema de contas por meio do qual os recursos subvinculados do conjunto maior dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) financiavam exclusivamente o ensino fundamental.

Segundo Abreu (2009) a proposta de um fundo redistributivo foi formulada pela primeira vez em 1994 pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica, que redigiu o Pacto pela Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, assinado em outubro daquele ano.

O Fórum apontou a necessidade de um mecanismo redistributivo de recursos vinculados à MDE de forma a direcionar tais recursos para que todos os governos estaduais e municipais pudessem arcar com o pagamento do piso salarial dos professores, resultando na proposta do Fundef (1995). Essa posteriormente foi transformada na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com redistribuição de parte da receita de impostos vinculada à MDE entre os Estados e seus Municípios para o financiamento do ensino fundamental público, naquele momento, restrito aos alunos de 7 a 14 anos.

O Fundef foi substituído pelo Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, com vigência no período 2007-2020. Com isso, o financiamento com recursos do Fundo foi ampliado para toda a educação básica,

passando a abranger as etapas de ensino infantil, fundamental e médio com base no número de alunos da educação básica informado no Censo Escolar.

O Fundeb é, reconhecidamente, o maior instrumento de financiamento da educação básica. Nesse contexto, a limitação da sua vigência, prevista para encerrar em 31 de dezembro de 2020, trouxe grande preocupação aos agentes da educação e passou a ser tratado como pauta prioritária no Congresso Nacional.

Como resultado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, que atribuiu o caráter permanente ao Fundeb, ampliou a complementação de recursos da União, ampliou o caráter da equidade na distribuição dos recursos. Assim, o novo Fundeb foi criado trazendo maior estabilidade aos entes subnacionais no que se refere ao financiamento da educação básica.

O novo Fundeb, fundo de natureza contábil, é composto por 27 fundos que são formados com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); as receitas que compõem o fundo são arrecadadas pela União, Estados e Distrito Federal e a sua distribuição é feita pelo Banco do Brasil, após o cálculo pelo FNDE e divulgação pelo Governo Federal dos parâmetros referenciais anuais do Fundo. (BRASIL, 2020).

Figura 3 - Fontes de receita do Fundeb



Além das receitas demonstradas acima, o Fundeb recebe a complementação da União, que é destinada aos fundos sempre que o valor anual por aluno, estabelecido nacionalmente, não for alcançado.

O valor da complementação da União aos entes dela beneficiados é calculado pelo FNDE, e o Cronograma de Desembolso, na forma definida pela Secretaria do Tesouro Nacional, é publicizado anualmente e atualizado quadrimestralmente por meio de Portaria do Ministério da Educação e da Economia. O repasse é realizado em parcelas mensais, mediante a emissão de ordem bancária em favor do Banco do Brasil, que se encarrega do crédito dos recursos nas contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais beneficiados, até o último dia útil de cada mês.

As receitas que compõem o Fundo e a complementação da União devem ser utilizadas exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino divididas em duas categorias. A primeira categoria refere-se à remuneração dos profissionais da educação básica, para a qual os entes subnacionais devem aplicar, no mínimo, 70% dos recursos do Fundo. Já a segunda relaciona-se às demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, com percentual de no máximo 30%.

O maior volume de recursos do Fundeb é destinado à remuneração dos profissionais da educação básica e objetiva a valorização desses profissionais como atores centrais nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional. (BRASIL, 2021b).

Os demais 30% do Fundeb podem ser usados na aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

O novo Fundeb é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da CF/1988, que se destina a investimentos na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, especialmente na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

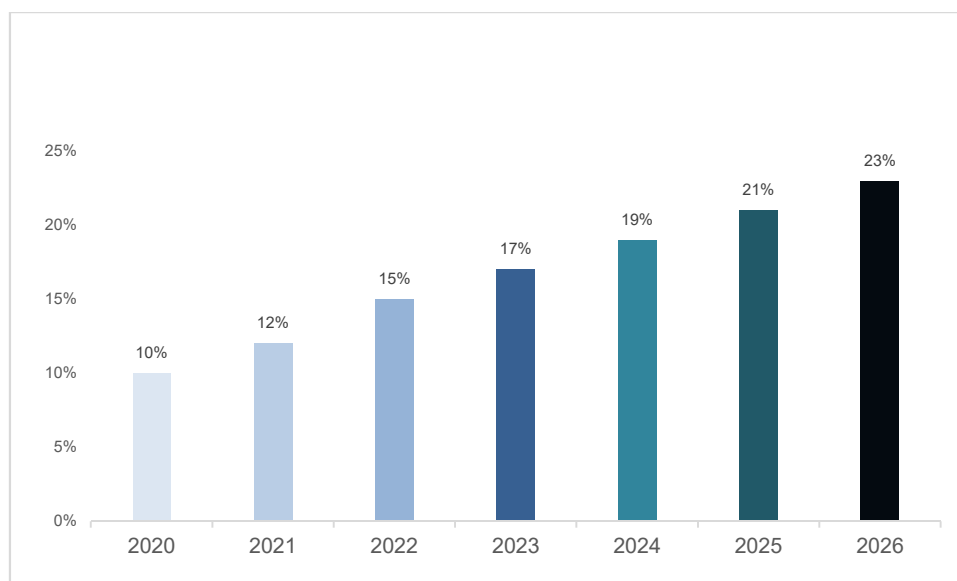
Além dos impostos e transferências, integra o Novo Fundeb a parcela de recursos federais a título de complementação da União ao Fundo.



A complementação da União consiste em uma contribuição financeira ao Fundo, destinada às redes de ensino que não atingirem o valor anual (total) mínimo por aluno, definida nacionalmente, que atenderem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem a evolução dos indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem, com a redução das desigualdades. Além disso, busca a equalização nacional dos valores mínimos por aluno e promove correções nas disparidades existentes nos valores máximos de aplicação, devido ao seu caráter contributivo e redistributivo estadual.

No novo Fundeb, a contribuição financeira da União passou de 10% para 23%, em três modalidades – VAAF, VAAT e VAAR, a serem integralizadas no período de 2021 a 2026, sendo que a União pode utilizar, no máximo, 30% (trinta por cento) do seu valor para comprovação do cumprimento da aplicação mínima em MDE estabelecida no artigo 212 da CF/1988. O Gráfico 6, abaixo, demonstra a perspectiva de evolução do percentual da complementação da União ao longo dos anos.

Gráfico 6 - Evolução do Percentual de Complementação da União para o Fundeb



Fonte: Lei nº 14.276/2021/Construção própria.

Como demonstrado no gráfico anterior, a complementação da União ao Fundo aumentará gradativamente até alcançar o patamar de 23% de seu valor total, em 2026. Isso significa mais que dobrar a complementação inicial, que era de 10%, demonstrando o esforço feito hoje pelo governo central.

A distribuição dos recursos da União obedecerá a três critérios:

VAAF – Valor Aluno Ano Fundeb – que corresponde a 10 pp (pontos percentuais) que serão repassados pela União para os fundos estaduais que não atingem o valor mínimo nacional por aluno, como já previa a lei desde 2007;

VAAT – Valor Aluno Ano Total – correspondente a 10,5 pp (pontos percentuais) que serão repassados diretamente para redes de ensino com menor capacidade fiscal, isto é, com menor VAAT, considerando todas as receitas vinculadas à educação;

VAAR – Valor Aluno Ano Resultado – corresponderá a 2,5 pp que serão transferidos conforme indicadores de gestão, de acesso e de desempenho dos alunos da rede, a partir de 2023.

## 2.2 OS DESAFIOS DO NOVO FUNDEB

O novo Fundeb consolidou o financiamento da educação básica, mas enseja que sejam observadas as variações provocadas, por exemplo, pelas alterações nas políticas econômicas adotadas pelo país, visto que as captações dos recursos do Fundo repercutem na arrecadação do novo Fundeb. Nessa esteira, destaca-se o impacto trazido pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, que alterou a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que resultou em grande perda para a educação.

Na perspectiva dos autores do artigo “FUNDEB, FUNDEB e novo FUNDEB: Perspectivas para o Financiamento da Educação de Estados e Municípios”:

A criação do Fundeb ampliou, de fato, a participação da União no financiamento da educação, embora a continuidade da existência de 27 fundos permaneça criando e mantendo situações de desigualdades no valor aluno/ano bastante significativas nas regiões do País. No período 2007-2013 observa-se um crescimento de 134,8% no valor mínimo de referência. Se, por um lado, tal crescimento pode ser visto como alvissareiro para a melhoria da educação, por outro, traz em si a marca das desigualdades regionais, uma vez que, enquanto os Estados que precisam de complementação da União tem no valor mínimo seu parâmetro, os mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno/ano muito superior ao estipulado pelo governo federal. Tal desigualdade vem se efetivando no tempo, como mostram dados de 2013, em que Roraima e Espírito Santo apresentaram, respectivamente, valores superiores em 64% e 44% aos de Estados que necessitam de complementação da União, como os do Nordeste e alguns do Norte (Brasil, STN, Portal das Transferências Constitucionais). Tendo apresentado os valores, torna-se evidente a relevância dos Fundos e o iminente risco para o financiamento da educação básica pública caso o Novo Fundeb não seja reelaborado a tempo. Com o término de sua vigência em 2020, torna-se oportuno aprimorar e perenizar este Novo Fundeb, cujas melhorias devem prever a redução das desigualdades nas realidades locais. (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020, p. 80-95)

O veto do então presidente da República ao trecho que determinava a compensação de eventuais perdas do novo Fundeb – que foi adicionado como dispositivo de defesa da educação básica, incluído durante a votação no Senado Federal e mantido pela Câmara dos Deputados que temiam que a falta desses recursos “redundasse negativamente nos orçamentos de saúde e educação nos estados e municípios. [...], segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz. 2022) - resultou em redução de aproximadamente R\$ 17 bilhões de reais nas vinculações do novo Fundeb.” (Idem).

A estabilidade dos recursos do Novo Fundeb enfrenta mais uma ameaça com a aprovação pela Câmara dos Deputados do arcabouço fiscal que incluiu, na qual o texto do relator na Câmara, Deputado Cláudio Cajado (PP-BA), o novo Fundeb em seu relatório, ainda que não constasse da proposta apresentada pelo Governo e nem no teto de gastos. A medida foi votada e aprovada na Câmara dos Deputados e enviada para a votação do Senado Federal. Essa medida está sendo rechaçada e apontada como um grande retrocesso para a educação, pois esses fatos demonstram que as garantias para manutenção da estabilidade do novo Fundeb não são suficientes para manter (aumentar) os parâmetros do investimento da educação básica, precisando ser adotadas.

Outro ponto de alerta diz respeito à distribuição dos recursos do Fundeb se efetivar com base em estimativas de receitas que somente serão ajustadas a partir da receita efetivamente arrecadada, apurada no posterior ao do repasse. A adoção dessa dinâmica impõe ajustes aos valores após o recebimento e aplicação pelos entes subnacionais, e em alguns casos resulta na devolução de recursos. Isso significa que os entes subnacionais recebem os recursos com base em arrecadação estimada e, havendo alguma intercorrência que resulte em perda de arrecadação, ainda que tenham aplicado os recursos, terão de devolver ao Fundo após a apuração da arrecadação efetiva.

Por fim, a distribuição do VAAR foi objeto de intenso debate em torno das muitas dúvidas se não haveria o risco de uma complementação por resultados levar ao aumento da desigualdade e não à equidade desejada para as redes escolares. À época da aprovação da emenda, ainda havia dúvidas sobre quais os indicadores educacionais (de gestão, acesso, desempenho) deveriam ser privilegiados, tendo em vista o objetivo de ganhos de eficiência e equidade e, assim, levar as redes à redução da desigualdade.

Esses critérios e medidas que deveriam expressar as condicionalidades começaram a ser definidos durante a regulamentação da emenda pela Lei nº 14.113/2020. No marco legal, ficaram definidos, em seu artigo 14, cinco critérios ou condicionalidades a serem cumpridas para recebimento dos recursos, isto é:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei. § 1º As condicionalidades referidas no caput. (BRASIL, 2020b).

Por fim, houve a reconfiguração dos Conselhos do Fundeb, ampliando a participação de setores da sociedade civil na sua composição. Ressalva-se que esses Conselhos não se constituem em instâncias de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundidos com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, aos quais competem a fiscalização e a apreciação das contas dos Poderes Executivos. (Portal do FNDE, 2021). Esse colegiado tem a função de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb no âmbito das esferas municipais, estaduais e federal. (BRASIL, 2023).

### 2.3 SALÁRIO-EDUCAÇÃO: FONTE ADICIONAL DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O Salário-Educação é uma contribuição social devida pelas empresas vinculadas à Previdência Social, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados.

A contribuição social do Salário-Educação está estabelecida nos §§ 5º e 6º do artigo 212 da CF/1988. A sua arrecadação e distribuição estão regulamentadas no artigo 15 da Lei nº 9.424/1996 e na Lei nº 9.766/1998, com as alterações promovidas pela Lei nº 10.832/2003.

Desde 2003, os recursos arrecadados pelo Salário-Educação, após a dedução da taxa de administração de 1% devida à Receita Federal, são repartidos em quotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma: (i) 10% da arrecadação líquida ficam com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que os aplica no financiamento de projetos,

programas e ações da educação básica; e (ii) 90% da arrecadação líquida são repartidos em cotas, da seguinte forma: Quota Federal, 30% a título de cota federal, destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; 60%, a título de cota estadual e municipal, transferidas diretamente aos Estados, Municípios e Distrito Federal, para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (BRASIL, 2003).

As quotas recebidas pelos entes federados podem ser usadas discricionariamente pelo gestor para financiar as suas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino – aquelas previstas no Artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases – com a única ressalva em relação à vedação da utilização dos recursos para pagamento de pessoal.

A partir de 2007, com o advento da Lei nº 11.457/2007, a competência de planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da contribuição social do Salário-Educação, até então a cargo do FNDE e do extinto INSS, foi transferida para a Receita Federal do Brasil (RFB). Atualmente, ao FNDE compete realizar o acompanhamento da arrecadação e a repartição e a distribuição das quotas-parte da contribuição social.

Os recursos arrecadados à conta da contribuição social do Salário-Educação, após a dedução da taxa de administração de 1% devida à Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de remuneração pela arrecadação do Salário-Educação, são repartidos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da seguinte forma: (a) 10% da arrecadação líquida ficam com o FNDE, que aplica esses recursos no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; e (b) 90% da arrecadação líquida são repartidos em quotas, sendo que 30%, a título de Quota Federal, são destinados ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis. Os 60% restantes, a título de Quota Estadual e Municipal, são transferidos pelo FNDE diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações da educação básica.

A Figura 4, abaixo, resume a repartição dos recursos da contribuição social do Salário-Educação:

Figura 4 - Repartição dos recursos do Salário-Educação

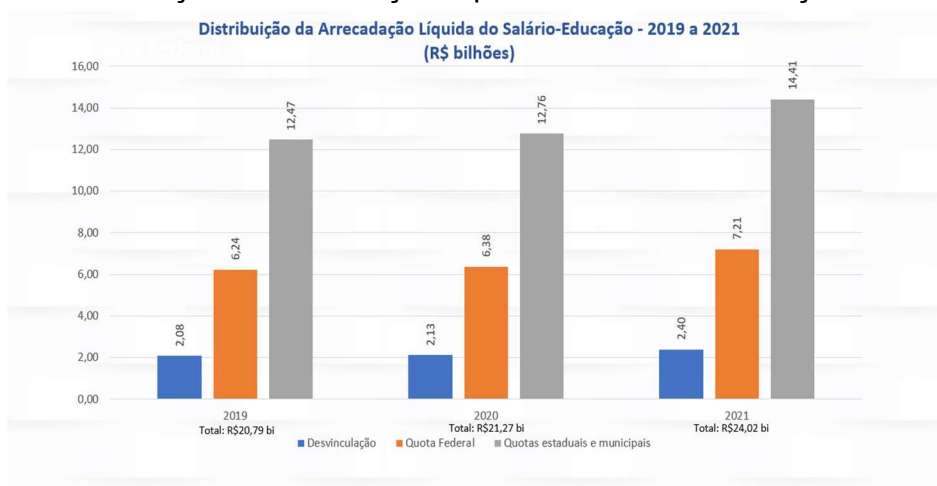


Fonte: Correa Neto (2022).

As quotas recebidas pela União e pelos entes subnacionais devem ser usadas para financiar despesas de MDE, excetuando a remuneração de pessoal, em face da vedação prevista no art. 7º da Lei nº 9.766/1998. E não podem ser utilizadas para o pagamento de aposentadorias e pensões, devido ao que estabelece o § 7º do artigo 212 da CF/1988, como também na complementação da União ao Fundeb, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020.

O Gráfico 7 demonstra a evolução da distribuição e arrecadação do Salário-Educação no período de 2019 a 2021:

Gráfico 7 - Distribuição e arrecadação líquida do Salário-Educação – 2019 a 2021



Fonte: Correa Neto (2022).

## 2.4 PROGRAMAS SUPLEMENTARES

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares, como, por exemplo, fornecimento de material didático, escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

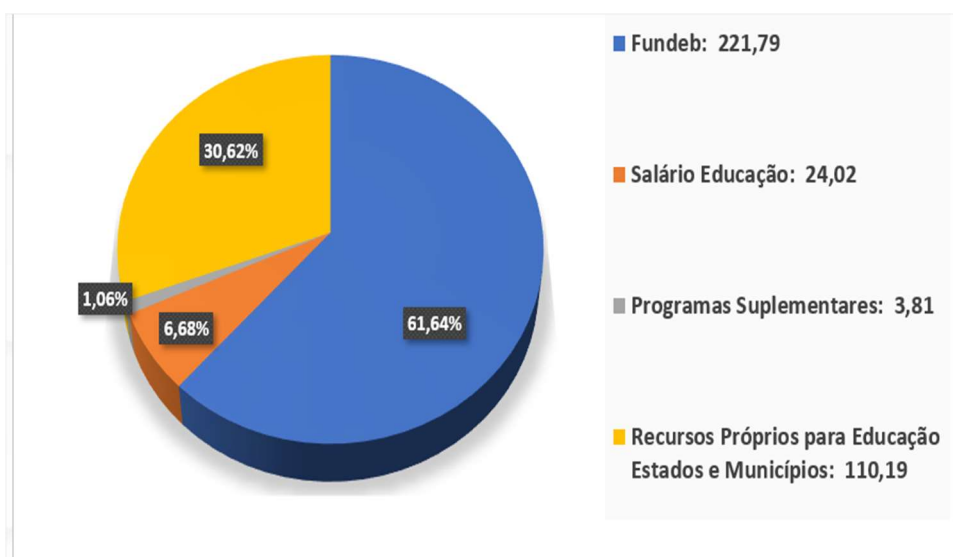
Considerando as especificidades das suas execuções, pode-se dividir esses programas suplementares em dois grandes grupos: um que tem a concepção e a gestão do Programa pelo FNDE e que se caracteriza pela utilização do Censo Escolar da educação básica como instrumento para calcular os repasses ou as aquisições dos livros (PNLD). Além disso, a concepção do PNAE e PNATE prevê que os repasses financeiros sejam realizados automaticamente, em dez parcelas anuais. Isso quer dizer que o atendimento é universal. Então, para fazer jus aos recursos, não precisa nenhuma solicitação dos entes subnacionais, uma vez que o FNDE, na qualidade de gestor dos programas, recebe o Censo Escolar, calcula os valores devido a cada ente da federação e programa os repasses das parcelas automaticamente. No caso do PDDE, os valores são calculados a partir do Censo Escolar e os repasses são efetuados automaticamente em duas parcelas semestrais. Nesse primeiro grupo estão os repasses automáticos da União. Já, no caso do PNLD, que também se caracteriza como programa suplementar, a classificação nesse grupo foi em razão de que o Programa também se utiliza dos dados do Censo Escolar para o cálculo do atendimento. Contudo, difere-se de todos os programas da educação, uma vez que é o único programa gerido diretamente pelo FNDE que não envolve repasse financeiro e cuja entrega é o produto final (livro). Os livros são adquiridos e distribuídos pela autarquia.

O segundo grupo é composto pelos seguintes programas suplementares: Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, do Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI); Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo – Saberes da Terra); e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A esse

grupo são atribuídas outras características, uma vez que a concepção pedagógica, objetivos, público-alvo, valor e periodicidade das transferências estão sob a responsabilidade das diferentes Secretarias do Ministério da Educação e são disciplinados por meio de Resolução ou Portarias. Como são programas de adesão voluntária, não há transferência automática, pois os cálculos dos valores a serem repassados não são vinculados às matrículas do Censo Escolar e não têm natureza obrigatória de atendimento.

O Gráfico 8, a seguir, apresenta valores percentuais, em bilhões de reais, a origem dos recursos destinados ao financiamento da educação básica.

Gráfico 8 - Fontes de Financiamento da Educação Básica



Fonte: Correa Neto (2022).

O Gráfico 8 demonstrou os percentuais das fontes de aplicação dos recursos de financiamento da educação, em que se constata que, para fazer frente aos programas suplementares, em 2022, foram aplicados R\$ 3,81 bilhões, que representam 1,08% dos recursos aplicados na educação básica.

## 2.5 RECURSOS PRÓPRIOS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

O artigo 212 da CF/1988 define que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar em MDE 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.



De acordo com o artigo 212-A da CF/1988, parte correspondente a 80% do percentual mínimo de 25%, ou seja 20%, deve ser aplicado em MDE, segundo mecanismos de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, no caso o Novo Fundeb.

Além da aplicação em MDE dos recursos recebidos via Novo Fundeb, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ainda estão obrigados a aplicar em educação básica os restantes 5% da monta dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Novo Fundeb e 25% dos demais impostos e transferências vinculados à educação não integrantes da cesta de recursos do Fundo, nos termos do caput do artigo 212 da CF/1988.

Embora não integre o cálculo dos 25% de que trata o artigo 212 da CF/1988, importa destacar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também estão obrigados a aplicar em educação básica os recursos recebidos da União (FNDE) a título de quota-parte da arrecadação da contribuição social do Salário-Educação, sob a forma de Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, correspondente a 60% da arrecadação dessa contribuição social realizada em cada Estado e no Distrito Federal, observada em 90% de seu valor.

O Gráfico 9, abaixo, detalha as origens e os valores das receitas próprias que os entes subnacionais estão obrigados a aplicar na educação básica:

Gráfico 9 - Recursos próprios dos Estados, DF e Municípios



Fonte: Correa Neto (2022).

A educação é um direito fundamental e garantir o seu financiamento é um dever que se reveste de desafios, dentre eles, as desigualdades que não se limitam apenas a fatores como cor, posição social e raça. Para além dessas desigualdades, é necessário enfrentar as desigualdades entre as regiões, entre estados e entre municípios brasileiros.

No âmbito do Fundeb, já se vislumbram iniciativas para a promoção da equidade na redistribuição dos recursos, possibilitando que municípios com diferente capacidade de arrecadação disponham de igual valor por aluno para o financiamento da educação básica.

### **CAPÍTULO 3. A EDUCAÇÃO INFANTIL E OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE APOIO AO INCREMENTO DE MATRÍCULAS**

No contexto da educação básica, destaca-se a educação infantil e sua trajetória no Brasil, que tem início com as instituições pré-escolares que surgem para suprir a necessidade de atendimento assistencialista para a criança e sua família. Segundo Kuhlmann Jr. (2011), até 1874, só havia institucionalmente a Casa dos Expostos ou Roda para atendimento à criança abandonada.

Até então, apenas crianças pequenas sem família eram atendidas em instituições. As Casas dos Expostos recebiam os bebês abandonados nas “rodas” – cilindros de madeira que permitiam o anonimato de quem ali deixasse a criança – para depois encaminhá-los às amas que os criariam até a idade de ingressarem em internatos (KUHLMANN JR., 2011, p. 473).

A partir do século XIX, pressionados pela classe trabalhadora, os empresários oferecem creches como benefício aos seus empregados, dando início ao percurso do incremento da educação infantil no país, com destaque para os seguintes eventos: criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930); as creches ganham atenção do Estado, que até então não tinham caráter pedagógico, eram filantrópicas e de caráter assistencialista (1937); abertura política fomenta a pressão das camadas populares para ampliação do acesso à escola; a educação infantil passa a ser reivindicada como dever do Estado (1980); o atendimento em creches e pré-escolas passam a ser dever do Estado (1988); a LDB reconhece a educação infantil como segmento da educação básica (1996); publicação do RCNEI como parte dos documentos dos parâmetros curriculares nacionais, trazendo os objetivos, conteúdos e orientações didáticas<sup>14</sup> para a educação infantil (1998); alteração da LDB antecipa o acesso ao ensino fundamental para crianças de 6 anos (2006); Fundeb passa a financiar a educação infantil (2007); DCNEI orientam o planejamento curricular das escolas, trazendo a organização por eixos de interações e brincadeiras e como marco conceitual a indissociabilidade entre o cuidar e o educar (2009); BNCC institui e orienta a implantação de um planejamento ao longo de todas as etapas da educação básica

---

<sup>14</sup> Referencial Curricular Nacional para a Escola Infantil deve ser entendido como uma proposta aberta, flexível e não obrigatória, que visa à estruturação de propostas educacionais adequadas à especificidade de cada região do país.

e traz mais detalhamento à lista de objetivos de aprendizagem (2017); 69,9 mil creches em funcionamento no Brasil (2020).

Anísio Teixeira defendeu a criação de uma rede de ensino que fosse da educação infantil até a universidade, que atendesse a todos, independentemente de raça, situação financeira ou credo.

Numa democracia, nenhuma obra supera a de educação. Haverá, talvez, outras aparentemente mais urgentes ou imediatas, mas estas mesmas pressupõem, se estivermos numa democracia, a educação. Todas as demais funções do estado democrático pressupõem a educação. Somente esta não é consequência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesmo para a sua existência. (TEIXEIRA, 1947, p. s.p.).

O direito à educação é uma das principais políticas voltadas ao desenvolvimento infantil e à proteção da infância. O PNE de 2014 estabeleceu como meta o acesso de 50% das crianças de 0 a 3 anos às creches até 2024. Para tanto, a distribuição dos recursos para a educação infantil tem respaldo no Artigo 8º da Lei 14.113/2020<sup>15</sup>.

A educação infantil, foco desta pesquisa, ministrada de 0 a 5 anos, é a primeira etapa da educação básica e está dividida em: (a) creches para crianças de até três anos; e (b) pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos.

Da análise dos últimos dados de matrículas da educação infantil, apresentados nos respectivos censos escolares<sup>16</sup>, compreendendo creche e pré-escola, de 2018 a 2021, constatou-se que essa etapa de ensino que vinha refletindo o aumento das matrículas entre os anos 2018 e 2019 apresentou queda nos anos de 2020 a 2021. Na rede pública, o Censo Escolar de 2021 demonstrou queda correspondente a 7,3% das matrículas. Desse percentual, 9% correspondem às matrículas em creches, até três anos, e 6% na pré-escola a quatro anos. Na rede de ensino privada, a redução foi mais acentuada, representando 21,6% nas creches e 25,6% na pré-escola.

Numa primeira análise, a emergência sanitária imposta pela Covid-19 pode ter sido uma das causas dessa retração, associada à perda/redução da renda das

---

<sup>15</sup> Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), observadas as diferenças e as ponderações mencionadas nos arts. 7º e 10 desta lei.

<sup>16</sup> Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação.

famílias que também pode ter contribuído para o decréscimo das matrículas, entre outras razões.

O Gráfico 10, a seguir, representa as matrículas na educação infantil, entre os anos de 2018 e 2022.

Gráfico 10 - Representação das matrículas em pré-escolas entre 2018 e 2021



GRÁFICO 6

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, SEGUNDO A REDE DE ENSINO - BRASIL - 2018-2022

Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

Os dados apresentados pelo Censo demonstram que as matrículas na educação infantil apresentaram acréscimo de 8,4% entre os anos de 2016 e 2019 e uma queda de 1,6% de 2019 para 2020. Essa redução foi ocasionada principalmente pela rede privada, que teve queda de 7,1% no último ano (6,9% na creche e 7,2% na pré-escola), enquanto a rede pública apresentou crescimento de 0,5% (queda de 0,5% na creche compensada pelo aumento de 1,2% na pré-escola).

O PNE<sup>17</sup>, em sua Meta 1, propõe: “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência.” (BRASIL, 2014). Até o ano de 2021, a meta não foi atingida, ensejando para o seu atingimento, segundo o Relatório do Quarto Ciclo de Monitoramento do PNE – 2022 (BRASIL, 2022a), a inclusão de cerca de 1,4

<sup>17</sup>Plano Nacional de Educação: aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

milhão de crianças de zero a três anos em creches e cerca de 300 mil crianças na pré-escola.

A definição dos compromissos da União e dos entes federados, em relação à educação pública, está descrita no artigo 211 da CF/1988 e representada, na Figura 1: Organização da Educação Básica: atribuições dos entes federativos na manutenção da Educação Básica (BRASIL, 1988).

Dos programas financiados pelo FNDE para atender à educação infantil, destacam-se o Programa de Apoio a Novas Turmas e o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, que são os programas analisados nesta pesquisa.

A existência de recursos financeiros nas contas correntes das prefeituras municipais, demonstrando que não foram aplicados nos programas da educação infantil para os quais foram repassados, podendo culminar na devolução desses valores à União, sem que se promovam as melhorias desejadas, enseja análises mais aprofundadas com a identificação das razões e adoção de medidas para sua mitigação.

Esta pesquisa abarca os programas do segundo grupo, ou seja, aqueles programas e ações educacionais ofertadas a estados e municípios, que, para recebê-los, precisam aderir voluntariamente e, nesse ato, pactuam com a União a estratégia, *modus operandi* e os objetivos dos programas, com recorte nos programas de atendimento à educação infantil.

Esses programas suplementares foram concebidos para auxiliar na manutenção e no desenvolvimento da educação em níveis e modalidades específicas. São geridos pelas Secretarias do MEC e operados por meio de repasses a Estados e Municípios, transferidos pelo FNDE. Eles têm por objetivo apoiar as ações de MDE, suplementando os recursos financeiros já aplicados por Estados e Municípios e contribuindo para a melhoria ou ampliação da oferta de educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

No contexto dos programas suplementares do segundo grupo, o FNDE atua na liberação dos recursos, recebimento e aprovação das prestações de contas e na assistência técnica a estados e municípios.

Os Programas Suplementares do segundo grupo são executados com recursos financeiros do Tesouro Nacional, consignados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LOA, instrumento legal pelo qual a União estima a receita e fixa a despesa para cada exercício financeiro. A execução dos recursos é realizada por

transferências financeiras da União aos estados e municípios que aderiram aos programas. A adesão aos programas é de responsabilidade dos entes subnacionais interessados em receber os recursos.

Para execução das ações, o FNDE realiza transferências financeiras aos entes subnacionais. As transferências financeiras, também denominadas “Transferências da União”, são os repasses financeiros da União a estados e municípios, seja por imposição legal ou a título de cooperação, auxílio ou assistência, com vistas à realização de uma política pública que interessa mutuamente ao Governo Federal e à entidade beneficiária dos valores descentralizados.

É importante lembrar que, mesmo que os recursos repassados sejam executados pelos estados e municípios beneficiados, eles são federais e a fiscalização será da competência do Tribunal de Contas da União, no exercício da função de controle externo da Administração Pública. Isso se dá por força do disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal que impõe a obrigação a todo aquele que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda [...]”, devendo, portanto, prestar contas dos recursos que lhe foram confiados (BRASIL, 1988).

Os Programas Suplementares, como o próprio nome induz, devem ser entendidos como mecanismos de suplementação financeira da União para incrementar as ações de MDE. Dessa forma, não se confundem com o repartimento de recursos realizado à conta do Fundeb.

Nesta pesquisa, foram utilizados os dados dos programas de apoio à educação infantil, que fazem parte do segundo grupo de programas suplementares que são aqueles concebidos pelo MEC. Então, definição da política, objetivos, público-alvo, valor e periodicidade das transferências estão sob a responsabilidade das diferentes Secretarias do Ministério da Educação. Esses programas são disciplinados por resoluções e portarias, no caso do Programa Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil, o escopo legal é: Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012<sup>18</sup>; Resolução nº 16, de 16 de maio de 2013<sup>19</sup>; Resolução nº 8, de 10 de dezembro de 2019<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012<sup>18</sup>, dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.

<sup>19</sup> Resolução nº 16, de 16 de maio de 2013, estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2013.

<sup>20</sup> Resolução nº 8, de 10 de dezembro de 2019, estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio

Em relação ao financiamento de matrículas em creches, o MEC mantém dois programas suplementares: o Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, sendo estes os programas objeto desta pesquisa.

Preliminarmente, na apresentação dos dois programas, faz-se necessário citar a Lei nº 12.499/2011, que autorizou a União a transferir recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para manutenção de novos estabelecimentos de educação infantil. Isso em razão de essa lei ser a precursora para a criação de ambos os programas objeto desta pesquisa.

Igualmente, é importante apresentar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil - Proinfância<sup>21</sup>, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, que visa garantir acesso a creches e escolas, por meio da melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. O programa atua em dois eixos: 1) construção de creches financiadas pelo FNDE; e 2) aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil.

Para receber recursos do Proinfância, o município deverá indicar as ações de infraestrutura física, apontando as obras e serviços de engenharia no PAR e indicando os respectivos quantitativos. Quando a construção atingir 90% de execução, o município deverá cadastrar o novo estabelecimento no Simec para requerer os recursos do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos da Educação Infantil.

### 3.1 PROGRAMA DE APOIO A NOVOS ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

O Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, criado em 2011, tem por base legal a CF/1988 (art. 212) e é regulamentado pela Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011, que permite que a União transfira recursos financeiros aos

---

financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a quarenta e oito meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, na forma estabelecida pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; ou pessoas com deficiência, em creches públicas ou conveniadas com o poder público.

<sup>21</sup> Proinfância: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.



municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. O Programa tem o objetivo de ampliar a oferta da educação infantil, por meio de repasses financeiros para manutenção das novas turmas em estabelecimentos públicos construídos com recursos federais.

Os recursos financeiros destinam-se a custear gastos de manutenção em estabelecimentos públicos de educação infantil construídos com recursos federais e recém-inaugurados, isso se as matrículas nas turmas desses estabelecimentos ainda não tiverem sido computadas para o rateio dos recursos do Fundeb. Para solicitar os recursos, o Distrito Federal e os municípios precisam comprovar mais de 90% de execução da obra e cadastrar cada novo estabelecimento no Simec. Esse programa é regulamentado pela Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013.

O programa auxilia financeiramente os municípios e o Distrito Federal que concluíram creches do Proinfância até que passem a fazer parte do rateio dos recursos do Fundeb. Esse apoio faz-se necessário para cobrir o lapso temporal que existe entre o início do funcionamento de novo estabelecimento de educação infantil e o recebimento dos valores do Fundeb para a sua manutenção.

Isso ocorre em razão de que os cálculos dos repasses do Fundeb são realizados com base nas matrículas apuradas pelo Censo Escolar do ano anterior ao da execução do Fundeb. Nessa lógica, os novos estabelecimentos (creches) que iniciaram as atividades no início de 2020 serão computados pelo censo no final de 2020 (período de realização do Censo Escolar) e somente em 2021 passarão a receber os recursos do Fundeb.

Para garantir a oferta das matrículas nesse período sem a cobertura do Fundeb, o Programa repassa recursos financeiros para apoiar os municípios e o Distrito Federal. Ao serem captadas pelo Censo Escolar, as creches passam a integrar os cálculos do Fundeb e a receber os recursos daquele Fundo.

Porém, para ter acesso aos recursos financeiros do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, é preciso que as obras da unidade do Proinfância estejam com pelo menos 90% executadas.

Para pleitear os recursos, as prefeituras e o Distrito Federal precisam cadastrar no Simec os novos estabelecimentos de educação infantil pública, cuja obra tenha sido financiada com recursos federais, informando os dados do estabelecimento, indicando o endereço, a data de início do funcionamento, a

quantidade de crianças atendidas e se as matrículas são em creche ou pré-escola, bem como se atendem em tempo integral ou parcial.

A SEB é a Secretaria do MEC responsável pela gestão nacional do Programa, e tem a competência de acompanhar o cadastramento das matrículas pelos entes subnacionais, definir as regras de análise das solicitações, calcular o montante a ser transferido a cada município solicitante e autorizar o FNDE a transferir os recursos. Essa solicitação de transferência é realizada pela publicação de Portaria no Diário Oficial da União indicando os municípios e valores a serem transferidos. Ao FNDE compete tomar conhecimento da publicação e efetuar a transferência dos recursos.

O valor do apoio financeiro é calculado a partir do mês de registro do novo estabelecimento no Simec<sup>22</sup>, utilizando a fórmula publicada na Resolução nº 15, de 16 de maio de 2013.

As prefeituras municipais e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal podem solicitar o apoio financeiro à conta do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil. A condição é que a obra da unidade do Proinfância esteja com execução igual ou superior a 90% comprovada no Simec.

Assim, as prefeituras e a Secretaria de Educação do Distrito Federal deverão indicar, no módulo “E.I. Manutenção” do Simec, cada novo estabelecimento de educação infantil financiado com recursos federais, incluindo o endereço do estabelecimento, data de início de seu funcionamento, o código do Inep do estabelecimento, o número de crianças atendidas, especificando matrículas em creche e pré-escola e indicando se as matrículas são do período integral ou do período parcial.

Caso o município ou Distrito Federal deixe de cadastrar o novo estabelecimento no período compreendido entre o início do funcionamento e o início do recebimento dos recursos do Fundeb, ele perderá o direito de pleitear esse apoio financeiro, uma vez que os recursos não poderão ser repassados retroativamente.

Os recursos só podem ser utilizados em despesas de custeio para manutenção e desenvolvimento da educação infantil, tais como: remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação; manutenção e conservação de instalação (materiais de limpeza, pequenos reparos; e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; realização de

---

<sup>22</sup> SIMEC: O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação é um portal operacional e de gestão do MEC.

atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino (aquisição de material de consumo; materiais e utensílios para merenda escolar).

A prestação de contas do Programa deverá ser enviada ao FNDE até 30 de julho do ano subseqüente ao do repasse dos recursos e deve ser enviada por meio do Sistema de Cadastro de Prestação de Contas – SiGPC, módulo contas on-line.

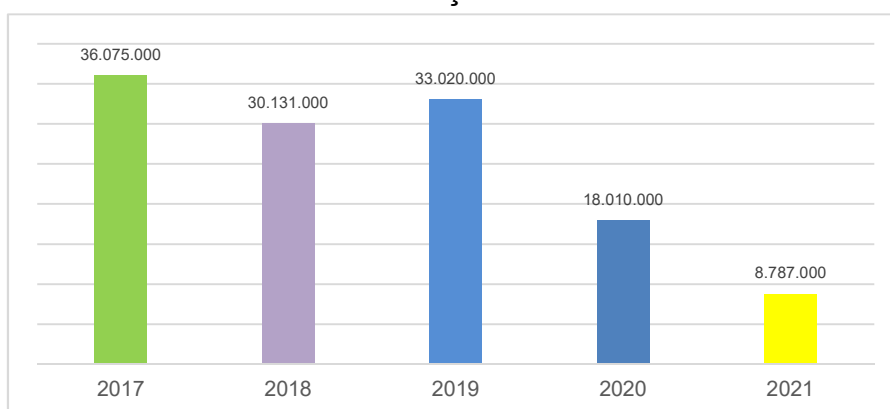
O SiGPC é o sistema de prestação de contas informatizado, desenvolvido pelo FNDE e é disponibilizado a todos os executores de recursos repassados pela autarquia.

No caso do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, a prestação de contas é composta pelo parecer do CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social, que será enviado ao FNDE por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), em até 60 dias após o envio das informações pelos entes executores.

A prestação de contas é analisada de forma compartilhada entre a SEB e o FNDE, cabendo à SEB analisar a prestação de contas nos aspectos do atingimento do objeto, metas e objetivos do programa e, ao FNDE, os aspectos da aplicação financeira.

O Programa é atendido na Ação Orçamentária 000N, Apoio à Manutenção da Educação Infantil que tem o FNDE como unidade responsável e é implementada por meio de transferência direta aos municípios e Distrito Federal de recursos financeiros aplicados exclusivamente em despesas correntes para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil. O Gráfico 11, abaixo, demonstra a dotação orçamentária destinada e atualizada do Programa nos exercícios de 2017 a 2021.

Gráfico 11 - Dotação Orçamentária Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil



Fonte: SPO/MEC/2022/  
Construção própria.

A Tabela 2, abaixo, apresenta o resumo da Execução do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos nos anos de 2011 a 2021, indicando o número de novas vagas no mesmo período.

Tabela 2 - Resumo da Execução do Programa Novos Estabelecimentos (2011 a 2021)

| ANO          | VALOR R\$             | QUANTIDADE DE MATRÍCULAS |
|--------------|-----------------------|--------------------------|
| 2011-2012    | 38.310.403,13         |                          |
| 2013         | 36.276.293,37         | 25.174                   |
| 2014         | 19.070.909,72         | 12.610                   |
| 2015         | 22.134.834,90         | 16.384                   |
| 2016         | 60.468.746,32         | 31.838                   |
| 2017         | 36.766.087,74         | 16.788                   |
| 2018         | 29.441.177,61         | 13.151                   |
| 2019         | 33.461.364,53         | 12.458                   |
| 2020         | 18.018.895,15         | 6.378                    |
| 2021         | 8.787.711,58          | 3.289                    |
| <b>TOTAL</b> | <b>302.736.424,05</b> | <b>138.070</b>           |

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do MEC/SIMEC.

### 3.2 PROGRAMA DE APOIO A NOVAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

O Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil foi criado em 2012 para apoiar financeiramente os municípios e o Distrito Federal na ampliação da oferta da educação infantil. O propósito é incentivar as matrículas na educação infantil, diminuindo os impactos financeiros na manutenção das novas matrículas, durante o lapso temporal entre o início das aulas de uma turma nova e o recebimento dos recursos Fundeb que podem demorar entre 6 e 18 meses. Esse lapso temporal se dá em razão da necessidade de o Censo Escolar computar as novas matrículas para passarem para a base de dados de cálculo do Fundeb.

Para garantir o funcionamento da nova turma, o Governo Federal aporta recursos financeiros para o atendimento de crianças matriculadas em novas turmas de educação infantil em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público desde que as matrículas não tenham sido computadas pelo Fundeb.

A adesão ao programa é realizada pelas prefeituras municipais por meio do preenchimento do cadastro da nova turma de educação infantil no Simec.

As solicitações são recepcionadas pela Secretaria de Educação Básica que é responsável pela gestão nacional do Programa, sendo da sua competência acompanhar o cadastramento das matrículas pelos municípios e pelo Distrito Federal, definir as regras de análise das solicitações de apoio financeiro, calcular o montante a ser transferido a cada município e ao Distrito Federal, além de autorizar o FNDE a transferir os recursos financeiros. Essa autorização é materializada em Portaria, publicada no Diário Oficial da União (DOU) indicando os valores a serem transferidos a cada município. O FNDE, ao tomar conhecimento da publicação, realiza a transferência dos recursos, utilizando-se do Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais - SAPE<sup>23</sup>.

Os valores a serem transferidos são calculados com base no disposto na Resolução nº 16, de 16 de maio de 2013.

Os recursos financeiros são transferidos para custear gastos com as crianças matriculadas em novas turmas de educação infantil, abertas em escolas públicas ou em estabelecimentos conveniados com o poder público, desde que essas matrículas não tenham entrado ainda no cálculo da distribuição das verbas do Fundeb. Para solicitar os recursos, o Distrito Federal e os municípios devem cadastrar cada nova turma de educação infantil no Simec. O Programa é regulamentado pela Resolução FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013.

Os recursos só podem ser utilizados em despesas correntes<sup>24</sup> tais como: remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação; manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; manutenção de programas de transporte do escolar.

---

<sup>23</sup> SAPE – Sistema informatizado desenvolvido pelo MEC que apoia a execução dos programas e projetos educacionais, que exposta os dados para o SIMEC.

<sup>24</sup> Despesas Correntes: classificação adotada para identificar as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral. Elas são despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O FNDE, na qualidade de ente executor dos recursos, elabora resoluções<sup>25</sup> nas quais disciplina a execução do Programa. Nesse caso, aplica-se a Resolução CD/FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013.

Esse Programa é executado por intermédio de repasses financeiros a prefeituras municipais e ao Governo do Distrito Federal. E está sob a gestão da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), acompanhado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), que exerce o controle social e é financiado pelo FNDE.

A adesão ao Programa, responsabilidade dos entes interessados em receber o apoio, é feita por meio do cadastro de cada nova turma de educação infantil no Simec, Módulo “E.1 – manutenção”, no qual as prefeituras e o Distrito Federal devem manifestar interesse e registrar a adesão no Simec<sup>26</sup> e as informações sobre as novas turmas de educação infantil.

A SEB, na qualidade de gestora nacional dos programas, tem como atribuições:

- a) Acompanhar os registros das informações pelos entes no Simec;
- b) Estabelecer os critérios para a análise das demandas de apoio financeiro;
- c) Aplicar a fórmula de cálculo indicada em normativo próprio para a apuração do valor a ser transferido ao ente, após a realização dos cálculos;
- d) Publicar no DOU a Portaria que autoriza o FNDE a repassar os valores;
- e) Acompanhar a utilização dos recursos, auxiliando, quando necessário, cada ente; e
- f) Analisar o relatório sobre as ações executadas e metas concluídas.

A prestação de contas do Programa deverá ser encaminhada ao FNDE, até 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, utilizando-se o sistema SiGPC, módulo on-line.

Os documentos que compõem a prestação de contas são: parecer do CACCS, que deve ser enviado ao FNDE por meio do Sigecon, em 60 dias após o envio das informações pelo município ou pelo Distrito Federal.

---

<sup>25</sup> Normativos aprovados pelo Conselho Deliberativo do FNDE que não podem contrariar os regulamentos e os regimentos, mas explicá-los. As resoluções podem produzir efeitos externos.

<sup>26</sup> Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Simec.

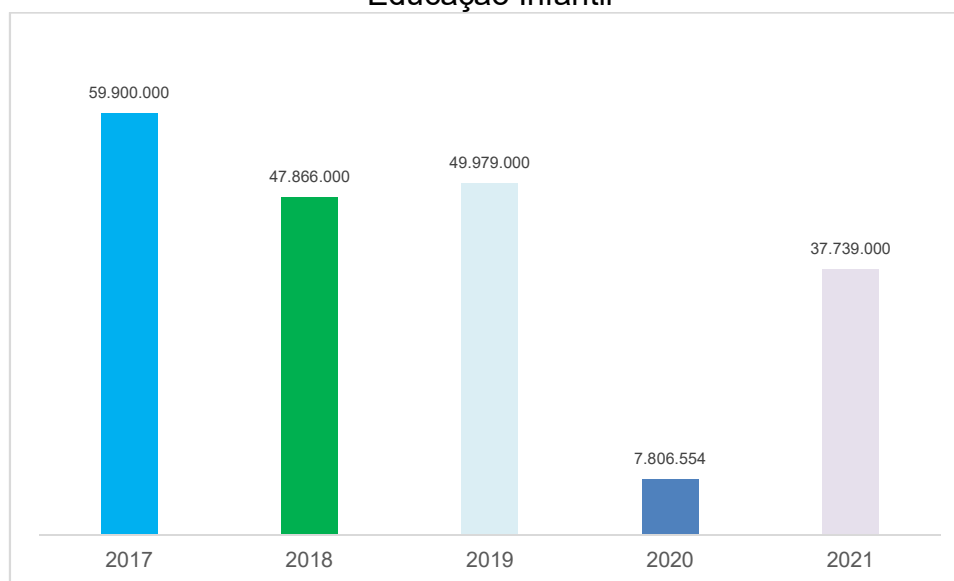
A análise das prestações de contas é compartilhada entre a SEB e o FNDE, cabendo à SEB a análise do atingimento do objeto, das metas e objetivos e, ao FNDE, a análise da aplicação financeira.

Por fim, registra-se que a ausência tempestiva do cadastro das novas turmas inviabiliza, de forma definitiva, a transferência financeira, uma vez que não há de se falar em atendimento retroativo.

As novas turmas de educação infantil que começarem a funcionar antes do Dia Nacional do Censo Escolar, fixado pela Portaria MEC nº 264/2007, deverão preencher o Educacenso<sup>27</sup> (disponível no portal do Inep, no endereço eletrônico <http://educacenso.inep.gov.br>) do ano em que iniciarem suas atividades e pleitear no Simec os recursos de apoio referentes ao ano em curso.

O gráfico a seguir demonstra a dotação orçamentária do Programa nos anos de 2017 a 2021 e indica a retração dos valores destinados ao Programa em 2020.

Gráfico 12 - Dotação Orçamentária Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil



Fonte: SPO/MEC/  
Elaboração própria.

<sup>27</sup> Educacenso – ferramenta que produz uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro que permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. Além disso, os dados do Educacenso são utilizados no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e na distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros.

A existência de saldos nas contas correntes das prefeituras municipais, demonstrando que os recursos repassados ao Programa de Apoio a Novas Turmas e ao Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos não foram aplicados, enseja uma análise mais aprofundada das razões para não aplicação desses recursos, bem como a identificação e adoção de medidas para sua mitigação.

Assim, esta pesquisa se propôs a investigar as causas que culminaram na não aplicação integral dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos municípios para atender ao Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil.

Nesse escopo, a pesquisa utilizou-se da análise dos dados quantitativos e da coleta de informações obtidas nas entrevistas com (ex-) gestores dos programas da educação básica.

Como se viu, os dois programas são muito parecidos, pois ambos têm por objetivo financiar as ações e MDE, prestando-se a atender as matrículas na rede municipal de educação infantil até passar a fazer parte da repartição do Fundeb. A diferença é que o Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil contabiliza os alunos a partir da abertura de turmas abertas na rede de ensino e o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos financia as matrículas decorrentes das novas creches entregues pelo Proinfância.

### 3.3 DADOS QUANTITATIVOS

Os dados quantitativos foram obtidos via solicitação de informações ao Sistema Fala Brasil<sup>28</sup>. Já as informações foram extraídas pelo FNDE do sistema SIGEF e os dados informados foram os valores repassados à conta dos programas suplementares entre os anos de 2018 e 2021, bem como os saldos em conta corrente em 31 de dezembro de 2021.

Cabe registrar que, após o meu ingresso no mestrado profissional, saí do FNDE para prestar serviços em outro órgão da administração federal, de forma que perdi o acesso aos dados necessários para a pesquisa.

---

<sup>28</sup> Sistema Fala Brasil: o sistema foi desenvolvido pela Controladoria Geral da República – CGU para ser o canal de comunicação entre os cidadãos e os gestores da administração pública, permitindo que, num mesmo ambiente virtual, os cidadãos possam requerer informações públicas, apresentar reclamações e denúncias sobre atos e fatos do Governo Federal.

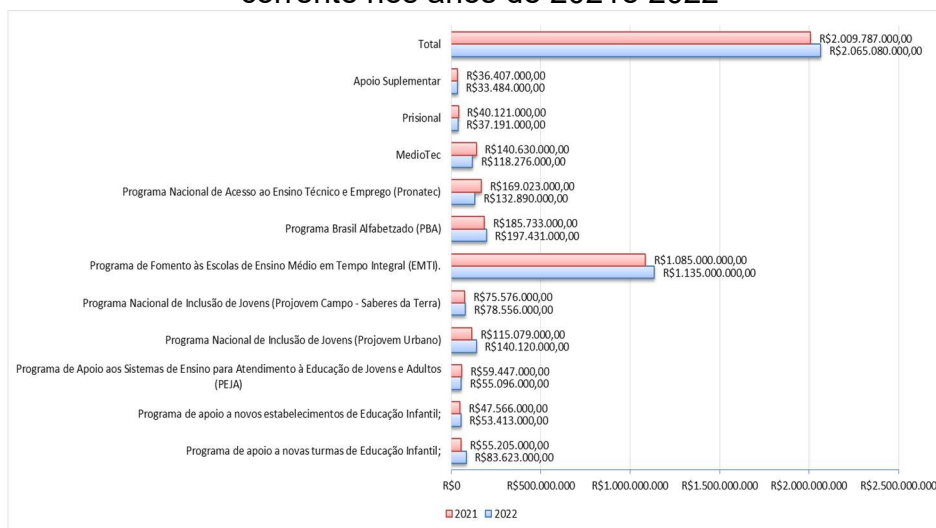


Assim, requeri as informações, via FALA BR, tendo recebido, em resposta, os dados da execução financeira que foram repassados em formato PDF, fato que praticamente inviabilizou a manipulação das informações e, por consequência, a realização desta pesquisa. Essa ausência de dados ensejou a minha insistência na obtenção dessas informações, obtidas somente em junho/2023, após a mudança da diretoria responsável, em resposta à interposição de recurso administrativo para que fossem enviadas em extensão Excel.

Em 31 de dezembro de 2021, os saldos em conta corrente de todos os programas suplementares somavam mais de 2 bilhões de reais. Desse montante, R\$ 185 milhões correspondiam a saldos dos Programas de Apoio a Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, demonstrando que os saldos em conta correspondem a mais de 50% dos valores repassados. (BRASIL, 2021b).

O gráfico abaixo apresenta os valores de saldo em conta corrente de todos os programas suplementares entre 2021 e 2022, em que se constata que os programas continuam a receber recursos públicos, ainda que a execução indique problemas.

Gráfico 13 - Comparativo dos saldos dos Programas Suplementares, em conta corrente nos anos de 2021 e 2022

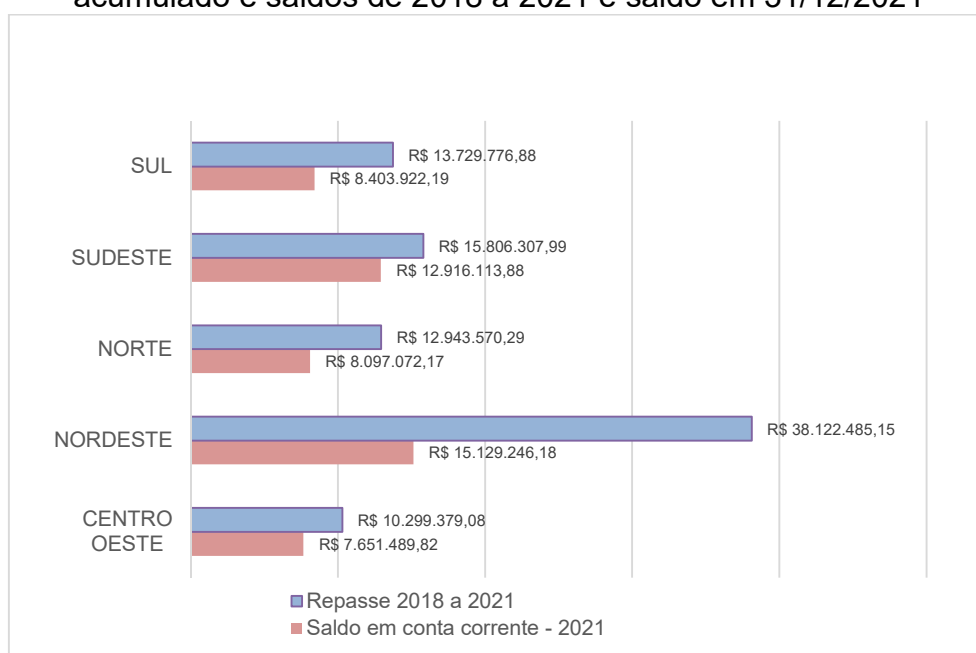


Fonte: SIGEF/FNDE/Elaboração própria.

O Gráfico 14, abaixo, demonstra a execução do Programa de Apoio a Novas Turmas, tomando-se os valores repassados entre 2018 e 2021 e os saldos nas contas correntes em 31 de dezembro de 2021, por região geográfica. Desses dados, infere-se que a região Nordeste, apesar de apresentar maior volume de recursos em conta, é a região com maior índice de execução (60%); a região Sudeste apresentou o menor

percentual de execução dos recursos (18%), enquanto as demais regiões demonstraram os seguintes percentuais de execução dos recursos: Norte 37%, Sul 39% e Centro-Oeste 25%.

Gráfico 14 - Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil - Repasse acumulado e saldos de 2018 a 2021 e saldo em 31/12/2021



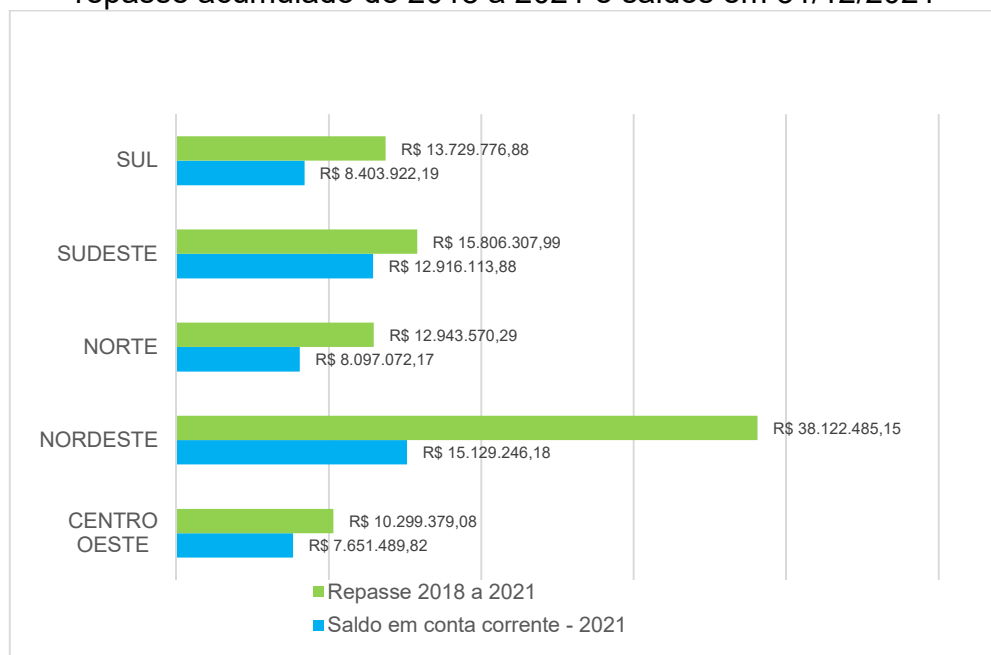
Fonte: SIGEF/FNDE, 21/05/2021/  
Elaboração própria.

É oportuno esclarecer que os saldos bancários apresentados nesta pesquisa correspondem aos valores dos repasses ao Programa, acrescidos dos rendimentos auferidos em aplicações financeiras que foram incorporados aos valores originalmente repassados. Isso em razão de que as resoluções que regulamentam a execução do Programa impõem que os recursos recebidos sejam aplicados e permaneçam nessa condição até a sua efetiva utilização (§ 4 art.16 da Resolução FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013).

Em relação ao Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, considerando as regiões geográficas, os dados apresentam que a região Sudeste teve o menor índice de execução dos recursos (18%), a região Nordeste tem o maior saldo em conta corrente e maior percentual de execução (60%) dos valores recebidos. Quanto às demais regiões, a Sul executou 38%, a Norte 37% e a Centro-Oeste, 25,7%.

O Gráfico 15, abaixo, consolida as informações dos repasses acumulados (2018 -2021), comparando com o saldo em 31 de dezembro de 2021, por região geográfica:

Gráfico 15 - Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil - repasse acumulado de 2018 a 2021 e saldos em 31/12/2021



Fonte: SIGEF/FNDE – 31/12/2021/  
Elaboração própria.

A metodologia inicial previu a oitiva dos executores dos programas, por meio de entrevistas semiestruturadas, a serem aplicadas nos municípios com maior saldo em conta, considerando a região geográfica. Em relação ao Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil, procedeu-se a organização dos municípios considerando os saldos que resultaram na planilha abaixo:

Tabela 3 - Municípios com maior saldo em conta corrente por região geográfica – Novas Turmas

| Região       | CNPJ           | Município       | Saldo 2021       | Total repasse 2018-2021 |
|--------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------------|
| CENTRO-OESTE | 01165729000180 | JATAÍ -GO       | R\$ 331.755,21   | R\$ 335.403,41          |
|              | 15024003000132 | SINOP -MT       | R\$ 192.881,75   | R\$ 138.264,06          |
| NORDESTE     | 10358190000177 | PETROLINA - CE  | R\$ 1.889.024,25 | R\$ 1.249.906,92        |
|              | 07587975000107 | CRATO - CE      | R\$ 328.011,11   | R\$ 216.697,49          |
| NORTE        | 22980999000115 | PARAUPEBAS - PA | R\$ 1.286.928,80 | R\$ 1.714.646,78        |
|              | 04011805000191 | TABATINGA - PA  | R\$ 118.370,60   | R\$ 1.469.369,69        |

|         |                |                          |                  |                  |
|---------|----------------|--------------------------|------------------|------------------|
| SUDESTE | 46643466000106 | SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP | R\$ 1.368.844,81 | R\$ 3.064.357,77 |
|         | 18715391000196 | BETIM - MG               | R\$ 1.349.050,57 | R\$ 1.333.821,61 |
| SUL     | 88489786000101 | SÃO BORJA - RS           | R\$ 597.733,71   | R\$ 1.143.063,30 |
|         | 88000906000157 | ALVORADA -RS             | R\$ 585.955,04   | R\$ 430.378,27   |

Fonte: SIGEF/FNDE (31/12/2021)/  
Elaboração própria.

Foi realizada igual análise na base de dados do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, resultando na tabela, a seguir, que apresenta os dois municípios com maior saldo em conta corrente, considerando a região geográfica, ainda, aderente à metodologia inicialmente proposta nesta pesquisa.

Tabela 4 - Municípios com maior saldo em conta corrente por região geográfica –  
Novos Estabelecimentos

| Região       | CNPJ           | Município                  | Saldo 2021       | Total repasse 2018-2021 |
|--------------|----------------|----------------------------|------------------|-------------------------|
| CENTRO-OESTE | 03533064000146 | CUIABÁ - MT                | R\$ 2.721.515,97 | R\$ 2.292.414,09        |
|              | 03452299000103 | AQUIDAUANA -MS             | R\$ 1.005.890,44 | R\$ 1.275.412,47        |
| NORDESTE     | 13128814000158 | N. SENHORA DO SOCORRO - SE | R\$ 1.817.079,45 | R\$ 2.042.074,38        |
|              | 08241747000143 | NATAL - RN                 | R\$ 1.397.942,44 | R\$ 677.647,49          |
| NORTE        | 05058458000115 | BARCARENA - PA             | R\$ 3.204.629,32 | R\$ 6.190.088,62        |
|              | 22980999000115 | PARAUPEBAS - PA            | R\$ 727.806,50   | R\$ 764.807,68          |
| SUDESTE      | 27174093000127 | SERRA - ES                 | R\$ 2.758.815,72 | R\$ 2.743.672,08        |
|              | 46643466000106 | SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP   | R\$ 1.708.845,26 | R\$ 1.975.057,36        |
| SUL          | 95422986000102 | FAZENDA RIO GRANDE - PR    | R\$ 1.103.207,31 | R\$ 1.293.540,20        |
|              | 76105543000135 | SÃO JOSÉ DOS PINHAIS - SP  | R\$ 328.822,57   | R\$ 215.079,15          |

Fonte: SIGEF (31/12/2021)/  
Elaboração própria.

Em relação à abrangência do atendimento do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, constata-se que apenas 35% dos municípios brasileiros foram beneficiários do Programa, indicando baixa capilaridade dos programas.

Outro achado relevante foi a ocorrência de saldos em conta corrente, visto que 285 municípios não receberam recursos no período de 2018 a 2021, indicando que os repasses dos recursos foram efetivados fora do recorte temporal da pesquisa.

Ocorre que, ao se investigar esses dados, deparou-se com o saldo do município de São Paulo, no valor de R\$ 5.062.670,02 (31/12/2021), representando o

maior saldo da região Sudeste e do Brasil, cujo repasse estava fora do recorte desta pesquisa, uma vez que não houve repasse para esse município à conta do Programa entre os anos de 2018 e 2021. Essa ocorrência ensejou a necessidade de ampliar a coleta de dados, ampliando a análise dos repasses em anos anteriores.

No caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, o saldo é resultado de repasse financeiro realizado à conta do Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil, no ano de 2017. O percentual de execução, considerando o repasse de R\$ 6,4 milhões e o saldo em conta corrente, corresponde a 20% do total recebido e os valores remanescentes continuam na conta corrente do município, sem atender aos objetivos do Programa para o qual foi repassado.

Em relação ao Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, identifica-se situação análoga. Mas, dessa vez, a Prefeitura de Manaus lidera o ranking de maior saldo com R\$ 900 milhões em conta corrente (31/12/2021), relativos a recursos financeiros que foram repassados ao município em 2013 e que permaneciam sem utilização até 2021.

Abaixo, a Tabela 5 contém os municípios com saldo em conta corrente cujos repasses foram efetivados antes de 2018.

Tabela 5 - Municípios com Saldo e Repasse - Anterior a 2018

| <b>Novas Turmas – em R\$</b>          |                                     |                    |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| <b>Município</b>                      | <b>Razão Social</b>                 | <b>Saldo total</b> |
| PETROLINA                             | PREF. MUN. DE PETROLINA             | 1.889.013,04       |
| SÃO BERNARDO DO CAMPO                 | PREF. MUN. DE SÃO BERNARDO DO CAMPO | 2.575.339,36       |
| SÃO PAULO                             | PREF. MUN. DE SÃO PAULO             | 4.582.822,68       |
| <b>Novos Estabelecimentos -EM R\$</b> |                                     |                    |
| <b>Município</b>                      | <b>Razão Social</b>                 | <b>Saldo total</b> |
| SERRA                                 | PREF. MUN. DE SERRA                 | 2.758.815,72       |
| CUIABÁ                                | PREF. MUN. DE CUIABÁ                | 2.671.349,82       |
| BARCARENA                             | PREF. MUN. DE BARCARENA             | 3.204.629,32       |

Fonte: SIGEF/FNDE, 31/12/2021/  
Elaboração própria.

Mais uma constatação, que se trata das contas correntes classificadas pelo SIGEF como “ativas” e “bloqueadas definitivamente”. Essas contas “ativas” são as contas correntes que estão aptas à movimentação. Já as contas “bloqueadas definitivamente” são contas que não podem ser movimentadas, e o saldo, considerando apenas as contas bloqueadas definitivamente, é de R\$ 1.039.350,00.

Nesse contexto, é relevante saber que a transferência dos recursos financeiros para os Programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil é efetivada em parcela única, mediante depósito em conta corrente específica aberta pelo FNDE no Banco do Brasil, em favor do município e/ou do Distrito Federal. (Art. 10 da Resolução nº 16, de 16 de maio de 2013, e Art. 9º da Resolução nº 15, de 16 de maio de 2013).

Os repasses dos recursos de ambos os programas são depositados nas contas bancárias abertas para essa finalidade e toda a movimentação financeira do Programa deverá ser realizada somente nessa conta, e as contas que estão em uso são as contas com status de “ativas”.

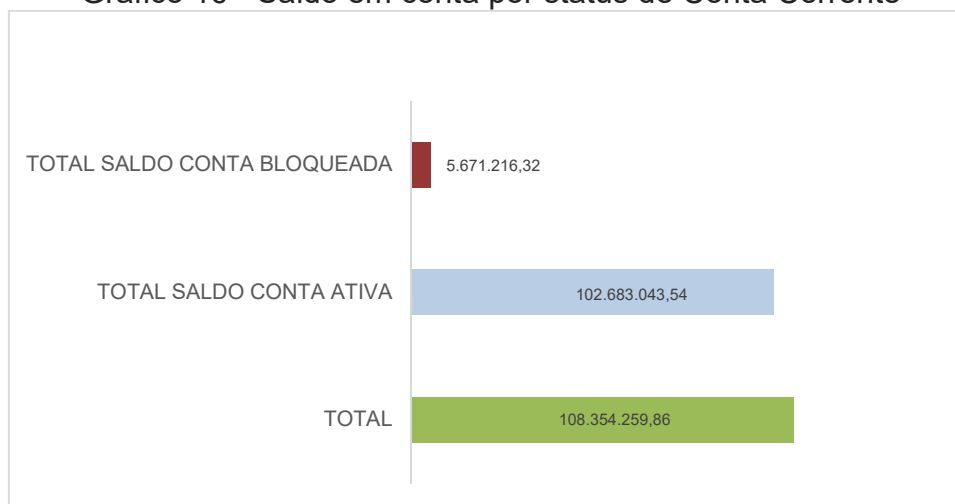
A soma dos saldos em contas bloqueadas, nos programas da educação infantil, é de R\$ 5.671.216,00. (BRASIL, 2021b).

Ao identificar a existência de contas correntes com status de “bloqueadas definitivamente”, contatou-se a Diretoria Financeira do FNDE solicitando esclarecimentos sobre essa ocorrência. Em resposta, aquela diretoria informou que a situação conta “bloqueada definitivamente” é uma regra de negócio do SIGEF, em razão da impossibilidade de haver duas contas correntes vinculadas ao mesmo programa. Isso acontece, na maioria das vezes, por solicitação da unidade gestora dos programas, que, motivada pela necessidade de abrir uma conta nova para o município (em geral por mudança de domicílio bancário), bloqueia a conta anterior, ainda que haja saldo disponível.

Para que possa utilizar os saldos das contas “bloqueadas definitivamente”, o gestor municipal deverá comparecer à agência do Banco do Brasil e realizar a transferência do saldo existente para a nova conta, o que muitas vezes não ocorre, conforme se constata nos dados apresentados.

O Gráfico 16, abaixo, representa os saldos em conta corrente considerando o status das contas correntes, no SIGEF, em 31 de dezembro de 2021.

Gráfico 16 - Saldo em conta por status de Conta Corrente



Fonte: SIGEF, 31/12/2021/  
Elaboração própria.

Além disso, dentre os municípios com contas correntes bloqueadas definitivamente, constata-se que 230 municípios têm saldo inferior a R\$ 5 mil reais, o que pode representar mais um fator desmotivador para a regularização da conta pela prefeitura.

A apresentação dessas constatações se prestam a demonstrar que algumas medidas podem ser adotadas pelo FNDE para promover a organização dos programas suplementares abordados nesta pesquisa, dentre essas: encerrar as contas com menos de R\$ 5 mil de saldo, instando o ente subnacional a apresentar a devida prestação de contas; sanear as contas com status de “bloqueada definitivamente”, seja pela transferência dos saldos, seja pelo encerramento das contas; apresentar alternativas para que os municípios que receberam recursos antes de 2018 e ainda não executaram a regularização da execução dos programas, e/ou oriente os municípios a realizar a prestação de contas.

### 3.4 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), Apêndice “A”, e o Roteiro Geral de Entrevistas Semiestruturadas realizadas com os gestores dos programas financiados pelo FNDE, Apêndice “B”, estão anexos a esta pesquisa.

O Apêndice B desta pesquisa informa as questões apresentadas nas entrevistas que foram realizadas durante o mês de julho de 2023, via aplicativo *WhatsApp* e *Microsoft 365 – Teams*.

As entrevistas foram dirigidas a gestores que atuam (atuaram) na educação básica que atuam/atuaram no MEC, FNDE, Secretaria de Educação Municipal de Prefeitura, Prefeitura Municipal e Secretaria Estadual.

No planejamento inicial desta pesquisa, a seleção da amostra é resultado das análises dos dados quantitativos para identificar, em cada um dos programas, os dois municípios com maior saldo em conta corrente, por região geográfica.

Ao analisar essa amostra, observou-se que alguns municípios, apesar de deterem expressivos saldos em conta corrente, tinham recebido os repasses há menos de 12 meses, o que foi considerado dentro do prazo para execução, ensejando que fossem substituídos na amostra. A nova amostra considerou, além do saldo em conta, o ano do repasse, tendo como resultado a Tabela 6, a seguir:

Tabela 6 - Amostra para realização da entrevista

| <b>UF</b> | <b>E-mail da Secretaria</b>   | <b>Telefone da Secretaria</b> |
|-----------|---|-------------------------------|
| GO        | <a href="mailto:educacao@jatai.go.gov.br">educacao@jatai.go.gov.br</a>                            | 64 3632 4068                  |
| MT        | <a href="mailto:smeec.sinop@gmail.com">smeec.sinop@gmail.com</a>                                  | 66 99227 8634                 |
| PE        | <a href="mailto:sedu@petrolina.pe.gov.br">sedu@petrolina.pe.gov.br</a>                            | 87 3862 3744                  |
| CE        | <a href="mailto:educacao@crato.ce.gov.br">educacao@crato.ce.gov.br</a>                            | 88 3523 1050                  |
| PA        | <a href="mailto:gabinete@semed.parauebas.pa.gov.br">gabinete@semed.parauebas.pa.gov.br</a>        | 94 3346 6225                  |
| PA        | <a href="mailto:prefeituratbtsemad@outlook.com">prefeituratbtsemad@outlook.com</a>                | 97 3412 3427                  |
| SP        | <a href="mailto:gabinetesme@sjc.sp.gov.br">gabinetesme@sjc.sp.gov.br</a>                          | 12 3901 2000                  |
| MG        | <a href="mailto:gabinete@semed.betim.mg.gov.br">gabinete@semed.betim.mg.gov.br</a>                | 31 3531 2404                  |
| RS        | <a href="mailto:gabinete@saoborja.rs.gov.br">gabinete@saoborja.rs.gov.br</a>                      | 55 3431 9818                  |
| MT        | <a href="mailto:gabinete@sme.cuiaba.mt.gov.br">gabinete@sme.cuiaba.mt.gov.br</a>                  | 65 3645 6517                  |
| PA        | <a href="mailto:atendimento@aquidauana.ms.gov.br">atendimento@aquidauana.ms.gov.br</a>            | 67 3240 1400                  |
| SE        | <a href="https://semedsocorro.com.br/fale-conosco/">https://semedsocorro.com.br/fale-conosco/</a> | 79 99605-4792                 |
| RN        | <a href="mailto:sme@natal.rn.gov.br">sme@natal.rn.gov.br</a>                                      | 84 3232 4711                  |
| PA        | <a href="mailto:semed@barcarena.pa.gov.br">semed@barcarena.pa.gov.br</a>                          | 91 99165 1391                 |
| ES        | <a href="mailto:sedu@serra.es.gov.br">sedu@serra.es.gov.br</a>                                    | 27 3251 9335                  |
| PR        | <a href="mailto:educacao@fazendariogrande.pr.gov.br">educacao@fazendariogrande.pr.gov.br</a>      | 41 3608 7613                  |

Tendo definido a amostra, perseguiu-se o intento de realizar as entrevistas com os responsáveis pela execução do Programa de Apoio a Novas Turmas e do



Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil. Após exaustivas tentativas, as entrevistas restaram frustradas por falta de respostas ou por imposições de exigências para além da minha capacidade de atendimento (Anexo II)

Além disso, buscou-se a Undime para auxiliar na interlocução com os gestores municipais, mas sem sucesso. Então, diante do fracasso das tentativas para atender ao planejamento inicial da pesquisa, foi necessário descartar a amostra apurada, remodelar as questões da entrevista e identificar um grupo de entrevistados.

O novo grupo de entrevistados foi selecionado a partir da disponibilidade em responder a entrevista, e conformado de modo a garantir que houvesse representante dos governos Federal, Estadual, Municipal (Prefeitura e Secretaria de Educação), resultando em cinco entrevistados.

As questões da entrevista foram divididas em sete blocos, sendo eles: apresentação do entrevistado, comunicação sobre a liberação dos recursos financeiros, compreensão dos normativos que regem os programas, aderência dos itens financiados às necessidades dos municípios, assistência técnica do FNDE, prestação de contas, motivos para não utilização dos recursos e não aplicação dos recursos. As questões apresentadas nas entrevistas tiveram como objetivo elucidar as motivações que ensejam a não aplicação de recursos repassados para a educação básica.

Todos os entrevistados informaram trajetória profissional com mais de 20 anos dedicados à educação. Para melhor apresentação das respostas, identificaram-se os entrevistados em E1 a E5, indicando suas origens na tabela abaixo:

Tabela 7 - Perfil dos Entrevistados

| <b>Entrevistado</b> | <b>E-1</b>   | <b>E-2</b>                      | <b>E-3</b>                                    | <b>E-4</b>  | <b>E-5</b>   |
|---------------------|--|---------------------------------|---|-------------|--|
| <b>Origem</b>       | <b>MEC/FNDE/<br/>Secretaria<br/>Estadual de<br/>Educação</b> | <b>Prefeitura<br/>Municipal</b> | <b>MEC/FNDE/<br/>Secretaria<br/>Municipal</b> | <b>FNDE</b> | <b>Secretaria<br/>Municipal e<br/>Estadual de<br/>Educação</b> |

Fonte: Elaboração própria.

A divisão do questionário em blocos visou agrupar as respostas nas questões passíveis de construir entendimento sobre a execução dos programas suplementares. Foram então obtidas as respostas abaixo:

O Bloco I objetivou identificar a trajetória profissional dos entrevistados e suas atuações na execução dos programas. A amostra abrangeu profissionais que atuaram no MEC, no FNDE, em Prefeitura e em Secretaria Municipal de Educação.

O Bloco II focou na percepção dos entrevistados sobre a capacidade de o FNDE divulgar o repasse dos recursos financeiros aos entes executores e teve como conclusão que os entrevistados tinham conhecimento de que o FNDE divulga os repasses dos recursos no portal da autarquia.

O Bloco III tratou dos normativos que regem os programas do FNDE com foco na clareza, suficiência das informações e adequação da linguagem utilizada e dos respondentes, exceto E-2, que julgou os instrumentos suficientes. Os demais entrevistados entendem que os normativos produzidos pelo FNDE carecem de adequação:

*Seria relevante que o FNDE, ao elaborar as suas Resoluções, considerasse as diferentes realidades dos entes federados, bem como complementasse as informações mantendo FAC<sup>29</sup> atualizado. (E-1).*

*O nível de esclarecimento é bem variado, geralmente segue padrões e características da área que elaborou o documento, não existindo um padrão do FNDE. (E-3).*

*São burocráticas. (E-4).*

*[...] esses canais de comunicação, eles ainda são canais frágeis porque não traz ao gestor, às vezes, ao tempo e ao momento, as respostas de como que a gente pode unir forças para resolver o problema. (E-5).*

O Bloco IV tratou de investigar se os itens financiados pelos programas, objeto desta pesquisa, estão aderentes às necessidades dos municípios.

Nesse quesito, alguns gestores declararam que não conhecem em profundidade os programas e se omitiram em responder a essa questão. No entanto,

---

<sup>29</sup> FAQ, expressão em inglês *Frequently Asked Questions*, significa Perguntas Frequentes e é um meio de informar determinado público, de modo que ele encontre o que deseja facilmente, sem a intervenção de um terceiro.

a resposta já era esperada, uma vez que os gestores dos programas os conhecem na concepção, mas, como não são executores, não conhecem as nuances da execução. Os gestores que conheciam os programas ressaltaram a relevância dessas ações para a educação básica e em especial para a educação infantil. Sobre os itens atendidos, acham que poderiam ser ampliados:

*O Programa de Educação Infantil Manutenção- EIM, foi uma das maiores inovações do Governo Federal instituído em 2012, buscou garantir qualidade no atendimento da Educação Infantil, principalmente aos municípios que dependem 100% dos repasses federais. Sem essa antecipação, muitos municípios dificilmente conseguiriam abrir novas turmas ou iniciar o funcionamento de Unidades Infantis construídas com recursos federais antes de inclusão dos estudantes no Censo. (E-1).*

*Não respondeu em razão de desconhecer os programas. (E- 2).*

*Não, é de grande importância, mas o ente beneficiado precisará aportar mais recursos para funcionamento do estabelecimento. (E- 3).*

*Apesar de atuar no FNDE, informou não conhecer os programas de apoio a novas turmas e novos estabelecimentos de educação infantil, declinando de responder ao questionamento. (E-4).*

*Apesar de ter atuado na secretaria de educação municipal e de ter executado obra financiada pelo Proinfância, afirmou não conhecer os programas de apoio a novas turmas e novos estabelecimentos de educação infantil, portanto, não respondeu sobre a aderência dos itens financiados. (E-5).*

O Bloco V indagou sobre a assistência técnica prestada pelo FNDE aos entes subnacionais na execução dos programas financiados pela autarquia, em especial os programas objeto desta pesquisa.

Nesse quesito, os entrevistados, apesar de reconhecerem os avanços na atuação do FNDE, apontam para a necessidade de melhorias na assistência técnica prestada aos executores dos programas financiados pela autarquia. Assim, a opinião mais recorrente nas respostas foi a ausência de atendimento técnico tempestivo e efetivo para sanear as dúvidas dos gestores:

*[...] há uma disparidade muito grande entre os entes e, com certeza, com a Pandemia só agravou, pois o órgão abriu a possibilidade do trabalho home office e nem sempre quem chega ao FNDE consegue ser atendido de forma ágil. Para municípios e estados com grande rotatividade, o atendimento presencial faz muita diferença. (E-1).*

*[...] Realizamos consultas à página “quem é quem”, mas eventualmente não logramos retorno dos telefones/e-mails cadastrados. Também utilizamos o canal “Par – Fale Conosco” e o Protocolo eletrônico de documentos do FNDE. Sobre as orientações técnicas. Não existem, muitas vezes o retorno é moroso ou recebemos uma resposta padrão que não atende às dúvidas apresentadas. (E-2).*

*[...] O FNDE disponibiliza canais para atendimento, mas existe dificuldade para obtenção de informações mais específicas e personalizadas. 3. Os executores dos recursos repassados pelo FNDE sabem a quem se dirigir em caso de dúvidas na aplicação dos recursos? Não. (E-3).*

*[...] Mas, são canais (de atendimento) que não atendem as demandas dos executores, visto se referirem a questões gerais e cunho “decoreba” e não esclarecedora. [...] os gestores não sabem a quem se dirigir em caso de dúvidas. (E -4).*

*[...] se alguma questão sobre senha, aí você abre o chamado e tem tudo lá. Mas se alguma situação mais complexa do município a gente não nota essa efetividade. (E-5).*

O Bloco V abordou a apresentação das prestações de contas, com foco nas dificuldades enfrentadas pelos executores na apresentação desse requisito legal.

Nesse ponto, apenas o E-3 reconheceu os avanços no sistema e sistemática de análise das prestações de contas do FNDE. Os demais entrevistados apontam dificuldades nessa parte do processo da utilização dos recursos recebidos:

*Essa área é talvez a mais distante da realidade de quem mais precisa de esclarecimentos. Talvez até pelas peculiaridades, pois além de estar sempre sob o olhar dos órgãos de controles, tem todo um arcabouço legal a seguir, o que inviabiliza*

*sobremaneira um atendimento mais focado nas dificuldades dos proponentes. É uma área bem burocratizada e com dificuldade em usar uma linguagem mais simples no processo de orientação. É pertinente frisar também, que problemas na prestação de contas é resultado de má execução. Assim entendo que o FNDE deve focar na execução a fim de garantir mais qualidade na prestação de contas. (E-1).*

*Eventuais inconsistências no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC (sistema). (E-2).*

*Houve grande alteração na legislação e plataforma. (E-3).*

*Não. São exagerados e de difícil entendimento. (E-4).*

*Prestação de conta e a validação dessa prestação de conta, ela também é um ponto frágil. (E-5).*

O Bloco VII prestou-se a tentar identificar as causas da não utilização dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para execução dos programas da educação básica.

Exceto E-2, os demais entrevistados têm conhecimento de que existem recursos financeiros (saldos) nas contas correntes dos municípios e que é recorrente a não aplicação de recursos nos programas educacionais. E-2 não tem conhecimento, pois não acompanha os saldos da conta corrente.

Na segunda parte das entrevistas, foram elencadas situações que poderiam justificar a não aplicação dos recursos financeiros, questão central desta pesquisa, solicitando que os respondentes indicassem a probabilidade em cada uma das opções apresentadas. Para tanto, deveriam considerar a escala de 1 a 5, em que 1 é o menos provável, ressalvando que E-2 declinou de responder. A tabela abaixo apresenta o resumo desta parte da entrevista.

Tabela 8 - Razões para a não aplicação dos recursos financeiros repassados para atender aos programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil

| QUESTÕES   | MOTIVOS PARA NÃO UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS |     |     |     |     |
|--|--|-----|-----|-----|-----|
|  | ESCALA                                   |     |     |     |     |
|  | 1  | 2   | 3   | 4   | 5   |
| Desconhecimento do recebimento dos recursos  |  | 25% | 75% |     |     |
| Desconhecimento dos normativos   |  |     | 50% | 25% | 25% |
| Inexistência/insuficiência de capacitações sobre a aplicação dos recursos          |  |     | 25% | 25% | 50% |
| Ausência/insuficiência de monitoramento sobre a execução dos recursos transferidos |  | 25% | 25% | 50% |     |
| Baixa capacidade operacional dos entes executores                                  | 25%                                      |     |     | 50% | 25% |
| Receio de penalizações pelos órgãos de controle e/ou fiscalizadores                |  | 25% |     | 50% | 25% |
| Não se sente apto a prestar contas   |  | 25% | 25% | 25% | 25% |

ESCALA: 1 = menos provável e 5 = mais provável

Fonte: Entrevistas semiestruturadas.

Das respostas apresentadas, destacaram que a inexecução dos recursos se dá em razão da ausência ou insuficiência de capacitações, bem como ausência e monitoramento sobre a execução financeira.

Ainda merece referência a capacidade operacional dos entes executores, que também aparecem como um fator motivador na escala de probabilidades apresentadas pelos entrevistados. Contudo, esse ponto não pode ser comprovado na correlação das respostas com os dados financeiros da execução dos programas, uma vez que os municípios que apresentaram saldos em conta são muito díspares.

Dessa forma, no entendimento dos entrevistados, as motivações que culminam na não aplicação dos recursos podem ter relação com a atuação do FNDE, especialmente no que diz respeito a sua missão institucional de prestar assistência técnica aos entes subnacionais que executam os programas financiados pela autarquia.

Como expressado anteriormente, esta pesquisa foi construída na busca de se compreender as razões da não aplicação dos recursos repassados à conta dos Programas de Apoio à Educação Infantil. Sendo assim, as premissas foram construídas a partir da experiência profissional e das observações obtidas como servidora pública integrante do quadro do FNDE. Dentre elas, estão o conhecimento dos executores dos programas sobre os repasses financeiros; a compreensão dos normativos que regem a execução dos programas; a assistência técnica prestada pelo FNDE; e a compreensão do processo de prestação de contas.

A existência dos saldos nas contas correntes dos municípios pode estar comprometendo o alcance da política pública para a qual os programas foram criados, ensejando a atuação do FNDE na organização das informações para compreender

melhor os cenários e elencar medidas de solução. Pode-se, por exemplo, classificar as informações: dos municípios que mantêm valores abaixo de dois mil reais em conta corrente; dos municípios que receberam recursos antes de 2018 e não executaram até a data de 31 de dezembro de 2021; das contas correntes classificadas como “bloqueadas definitivamente” e permanecem sem nenhuma atuação dos entes executores para promover sua correção, dentre outras medidas, que, no nosso entendimento, estariam mais voltadas ao monitoramento da execução.

Em outro bloco de informações, buscou-se identificar os municípios que executaram os recursos e não prestaram contas, com o objetivo de promover capacitação específica sobre essa temática.

E, por fim, no seu papel institucional de assistir tecnicamente aos executores dos programas geridos pelo FNDE, promover diálogos com os entes subnacionais, seja para construção/revisão dos normativos dos programas, seja para compreender melhor as necessidades desses entes federativos, seja para promover capacitações sobre a execução dos programas. Ademais, em relação aos Programas de Apoio à Educação Infantil tratados, nesta pesquisa, alguns entrevistados demonstraram não ter conhecimento dos programas, ainda que atuassem no FNDE, ensejando a forma de promover a divulgação dos programas.

Outra ocorrência é o fato de que, ainda que haja baixa execução dos recursos repassados aos programas em comento, os dados apresentados pela SEB/MEC demonstram que, no quadriênio 2018-2021, houve incremento nas matrículas da educação infantil com novos estabelecimentos e novas turmas, com acréscimo de 87 mil matrículas, conforme registrado no Simec e demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 9 - Execução do Programa Quadriênio 2018 a 2021

| PROGRAMA     | NOVOS ESTABELECIMENTOS   |               | NOVAS TURMAS              |               |
|--------------|--------------------------|---------------|---------------------------|---------------|
|              | VALOR                    | MATRÍCULAS    | VALOR                     | MATRÍCULAS    |
| 2018         | R\$ 29.441.177,61        | 13.151        | R\$ 29.441.177,61         | 19.978        |
| 2019         | R\$ 33.461.364,53        | 12.458        | R\$ 48.978.005,90         | 21.897        |
| 2020         | R\$ 18.018.895,00        | 6.378         | R\$ 7.806.554,36          | 6.078         |
| 2021         | R\$ 8.787.711,58         | 3.289         | R\$ 4.700.00,00           | 1.143         |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$ 89.709.148,72</b> | <b>35.276</b> | <b>R\$ 104.270.696,40</b> | <b>51.784</b> |

Fonte: SEB/MEC e FNDE/Elaboração própria.

Das entrevistas, destaca-se, ainda, a reivindicação da criação/revisão do FAQ para que sejam inseridas as questões mais recorrentes.

### 3.5 PRODUTO TÉCNICO

A contribuição técnica atende a uma das exigências finais do curso do Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional e visa integrar a atuação prática aos estudos acadêmicos sobre as temáticas da pesquisa, buscando promover “ação transformadora em educação” (UnB, 2019).

Como servidora pública federal, constatei que a administração coleta as mais variadas informações sobre os programas que executa, mas não cuida de concentrar essas informações em um único canal que possa gerar informações estruturadas que sirvam para direcionar medidas tempestivas e efetivas para correção de fluxo ou revisão de ações de assistência técnica aos entes executores dos programas financiados pelo FNDE. Essa ocorrência se repete na execução do Programa Apoio a Novas Turmas e Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil.

Nos mais de 40 anos atuando na administração pública, percebi que o FNDE se dedica à execução de seu orçamento de forma a garantir aporte financeiro aos entes subnacionais para que não deixem de implementar as ações educacionais por morosidade ou ausência de assistência financeira. Dessa forma, com raríssimas exceções, deixa de repassar os recursos financeiros obedecendo aos cronogramas estabelecidos.

Contudo, após a liberação dos recursos, observa-se uma lacuna a ser preenchida por um monitoramento que acompanhe a execução dos programas pelos entes executores, alinhando a atuação da autarquia a sua missão institucional que não se resume aos repasses de recursos financeiros, uma vez que o FNDE avoca para si a assistência técnica a estados e municípios e Distrito Federal com o objetivo de garantir uma educação de qualidade a todos.

Nesse dever de prestar assistência técnica, pressupõe-se que haja o monitoramento das ações para direcionar as assistências técnicas de forma assertiva, promovendo a boa, regular e tempestiva aplicação dos recursos recebidos à conta dos programas da educação.

A produção de informações estruturadas que permitam a reflexão sobre os caminhos a serem adotados na consecução dos programas, certamente, é uma ferramenta essencial para avançar no sentido da assistência técnica.

No caso dos programas suplementares, a inexecução do expressivo valor nas contas correntes dos programas demonstram que existe a necessidade de analisar as causas e formular ações para o enfrentamento da questão.



Assim, entendeu-se pela pertinência da criação de um Painel de Informações Gerenciais da Execução dos Programas Suplementares, construído a partir de uma ferramenta que integre e concatene, em uma única base de dados, as informações e dados que hoje estão segmentados em vários sistemas informatizados (SAPE, SIMEC, SEI, SIGEF, SIAFI, SIGPC<sup>30</sup>), bem como outros controles realizados pelas equipes técnicas do FNDE. Isso para possibilitar a extração de informações gerenciais, a partir de análises comparativas dos dados da execução dos programas suplementares, incluindo os de apoio à educação infantil, que contemplem os seguintes dados, conforme representação nas figuras 5 e 6:

- a) Percentual de execução dos recursos recebidos /recursos executados/ano do repasse (considerar a data de repasse dos recursos);
- b) Municípios com recursos em conta corrente sem execução há mais de 6 meses (data da liberação do recurso/data da última movimentação registrada na conta corrente);
- c) Solicitação de apoio técnico do FNDE ou MEC ou participação na assistência técnica promovida pelo FNDE pelo Programa FNDE em Ação (solicitações de esclarecimento enviadas pelos canais do FNDE: 0800, e-mails, contatos telefônicos, etc.; participação no Programa FNDE em Ação);
- d) Situação das prestações de contas (inadimplente, em análise, aprovada, parcialmente aprovada, não aprovada e inadimplente); e
- e) Atraso na liberação dos recursos pelo FNDE (data da abertura das turmas ou do estabelecimento/data da autorização para o repasse dos recursos pelo FNDE).

---

<sup>30</sup> Sistema de Gestão de Prestação de Contas é uma solução tecnológica criada para automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, perpassando a constatação da obrigatoriedade de prestar contas, inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, verificação das informações do controle social, análise das informações prestadas, adoção das medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusões de informações encaminhadas pelos órgãos de controle.

Apesar de nesta etapa o produto técnico contemplar apenas os programas de apoio à educação infantil, caso seja de interesse do FNDE, outras bases de dados poderão ser inseridas, abrangendo todos os programas suplementares.

A relevância deste produto técnico está aderente às narrativas que discutem a suficiência dos recursos aplicados na educação básica brasileira, afirmando que os investimentos são insuficientes *versus* a narrativa que defende a suficiência dos recursos investidos. Foca-se assim na necessidade de qualificar os executores para melhorar a educação.

Ainda que distintas, as alternativas apresentadas não são excludentes, pois os recursos parados nas contas correntes demonstram a inexecução dos recursos. Esse fato, numa rasa síntese, poderia apoiar a primeira narrativa, mas, aprofundada a investigação, provavelmente, seriam identificadas questões gerenciais que também impactam a execução dos programas educacionais. Dessa forma, o presente produto, longe de dirimir a polêmica, presta-se a informar sobre a execução e permitir a tomada de decisão pelos atores envolvidos.

Assim, o produto técnico foi delineado a partir da premissa de que o FNDE, na qualidade de executor da política pública, gestor dos recursos repassados para a educação básica, é o responsável pela assistência técnica aos municípios e pode contribuir com a melhoria dos programas a partir de uma atuação assertiva.

Em razão do exposto, o produto técnico se propõe a consolidar, num mesmo ambiente, os dados sobre a execução dos programas existentes no FNDE. Além disso, busca atender a alguns anseios apresentados nas entrevistas semiestruturadas, realizadas no escopo desta pesquisa, que têm como objetivo apresentar dados diagnósticos que possam contribuir para a aplicação tempestiva dos recursos financeiros repassados à conta dos Programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, executados pelos municípios brasileiros. E isso na expectativa de que o incremento das matrículas da educação infantil promova a boa e regular aplicação dos recursos financeiros que permanecem nas contas correntes dos municípios.

A proposta considerou que, para a melhoria da atuação da autarquia, é imprescindível que haja o monitoramento dos programas financiados, reforçando a importância da construção de uma ferramenta que oriente as decisões a serem tomadas. Sendo assim, traz ao FNDE condições de atuar e de sugerir ações aos entes subnacionais, respeitando as suas peculiaridades, que promovam a aplicação dos

recursos repassados à educação e, com isso, atenda aos objetivos para os quais os programas foram concebidos.

A ferramenta sugerida é o Painel de Monitoramento dos Programas Suplementares, o painel tipo *dashboard*, que, apoiado em um *power BI*, permitirá agregar dados que poderão subsidiar as decisões da autarquia na execução de seus programas.

Nesse propósito, utilizaram-se os dados disponibilizados pelo FNDE, organizando as informações sobre programa, ano de execução, valor, saldo, tipo de conta, e outras informações julgadas pertinentes.

Solicita-se, ainda, que o FNDE compartilhe a base de dados contendo as solicitações de informações advindas dos municípios e que possam ser utilizadas para mapear as dúvidas recorrentes. Nesse quesito, o FNDE informou que não possui essas informações.

Por fim, solicita-se o envio das recomendações advindas dos órgãos de controle acerca dos programas deste estudo. Nesse item, o FNDE informou apenas os quantitativos das demandas recebidos dos órgãos de controle, sem, contudo, identificar a qual programa se referiam. Nesse escopo, foram realizadas pesquisas nos sítios do Tribunal de Contas da União – TCU e não foi identificado nenhum Acórdão que tivesse tratado da avaliação dos programas de apoio à educação infantil. Foi visitado, ainda, o sítio da Controladoria Geral da União – CGU, no qual se identificou uma única avaliação, realizada em 2020, que versou sobre a suficiência do valor aluno/ano para a educação infantil, não abrangendo diretamente o tema desta pesquisa.

A ausência dos dados solicitados indica que o FNDE não detém informações organizadas, o que reveste o Painel Gerencial de Monitoramento dos Programas Suplementares de maior importância. Destaca-se que este produto técnico, apesar de ter sido elaborado para os programas de apoio à educação infantil, é uma ferramenta que pode ser adaptada a qualquer programa do FNDE.

Considerando o Regimento Interno da Autarquia, o produto técnico apresenta aderências com as atividades da unidade administrativa responsável pela assistência técnica dos programas suplementares, que é a Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios – CGAUX, conforme descreve a atribuição regimental transcrita a seguir:

Art. 187. À Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios (CGAUX) compete: [...] II- coordenar ações de assistência técnica a entes executores dos recursos transferidos<sup>31</sup>. (BRASIL, 2022b).

Na sua concepção, o produto técnico foi delineado a partir da premissa de que o FNDE, na qualidade de executor da política pública, gestor dos recursos repassados para a educação básica, é também o responsável pela assistência técnica aos municípios, podendo, desse modo, contribuir com a melhoria dos programas a partir de uma atuação assertiva.

Assim, o produto técnico se propõe a consolidar, num mesmo ambiente, todas as informações sobre a execução dos programas objeto desta pesquisa. Além disso, busca contemplar anseios apresentados nas entrevistas semiestruturadas, realizadas no escopo desta pesquisa, aplicação dos recursos financeiros que permanecem nas contas correntes dos municípios.

A proposta considerou que, para a melhoria da atuação da autarquia, é imprescindível que haja o monitoramento da execução dos programas financiados, reforçando a importância da construção de uma ferramenta que oriente as decisões a serem tomadas. Dessa forma, permite que o FNDE monitore a execução das ações e possa sugerir medidas aos entes subnacionais, respeitando as suas peculiaridades, que promovam a aplicação dos recursos repassados da educação e, com isso, atenda aos objetivos para os quais os programas foram concebidos.

A ferramenta proposta é um painel de monitoramento dos programas suplementares, tipo *dashboard*, que, apoiado em um *power BI*, permitirá agregar dados que poderão subsidiar as decisões da autarquia na execução de seus programas suplementares.

Nesse propósito, foram utilizados os dados disponibilizados pelo FNDE, organizando as informações sobre programa, tais como: ano de execução, valor, saldo, tipo de conta.

Apesar de solicitadas, as informações sobre as demandas advindas dos entes subnacionais, dentre outras, não foram encaminhadas pelo FNDE, impossibilitando a completude do banco de dados da ferramenta.

Por fim, foram solicitadas as recomendações advindas dos órgãos de controle acerca dos programas em estudo. Nesse item, o FNDE informou apenas os quantitativos das demandas recebidos dos órgãos de controle, sem, contudo,

---

<sup>31</sup> Regimento Interno do FNDE, Portaria nº 742, de 6 de dezembro de 2022.

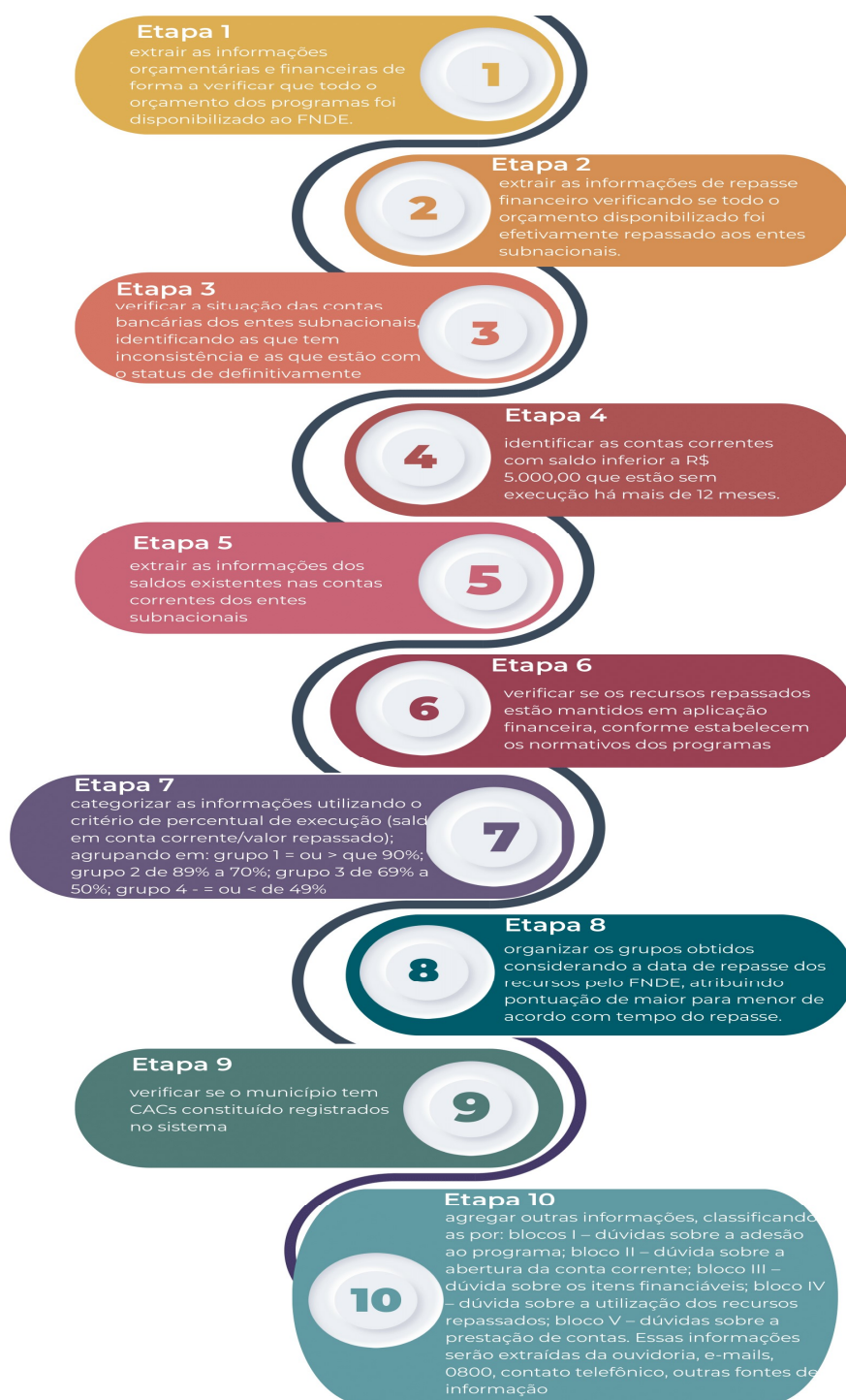
identificar a qual programa se referem. Nesse escopo, foram realizadas pesquisas nos sítios do Tribunal de Contas da União – TCU. Apesar de constarem atuações daquela corte de contas nesses programas, essas foram específicas nas Tomadas de Contas Especiais – TCE, de forma que não se identificou nenhum documento que tratasse da avaliação dos programas de apoio à educação infantil. Visitou-se, também, o sítio da Controladoria Geral da União – CGU, no qual se identificou uma avaliação realizada em 2020 sobre a suficiência do valor aluno/ano para a educação infantil, não abrangendo diretamente o tema desta pesquisa.

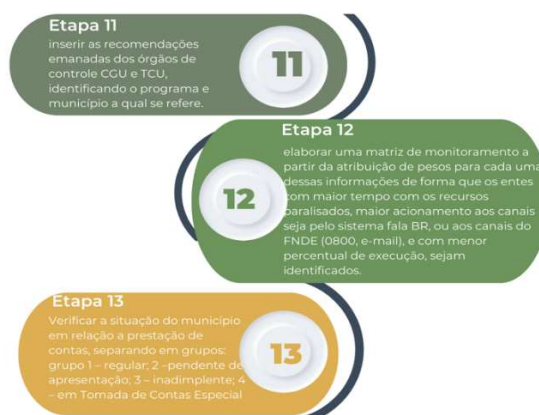
A ausência dos dados solicitados indica que o FNDE não detém informações organizadas, o que reveste o Painel Gerencial de Monitoramento dos Programas Suplementares de maior importância.

Destaca-se que este produto técnico, apesar de ter sido elaborado para os programas de apoio à educação infantil, é uma ferramenta de monitoramento que pode ser adaptada a qualquer programa.

O passo a passo, a seguir, detalha, de forma sintetizada, a descrição deste produto técnico:

Figura 5 - Passo a passo do Produto Técnico

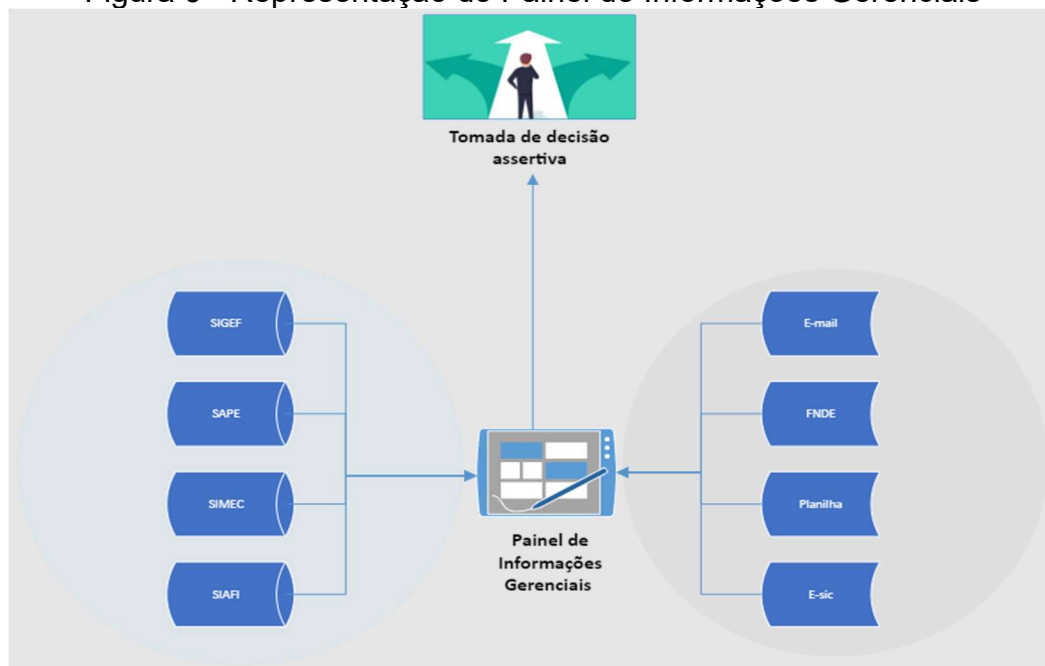




Fonte: Elaboração própria.

O esquema abaixo demonstra as bases de dados que alimentarão o Painel de Informações Gerenciais da Execução de Programas Suplementares:

Figura 6 - Representação do Painel de Informações Gerenciais



Fonte: Elaboração própria.

A partir das informações inseridas, será possível extrair do sistema os dados da execução dos programas, tais como os demonstrados abaixo, com a possibilidade de fazer consultas a partir de diversas seleções, inserindo os filtros desejados, como demonstram as telas abaixo:

Figura 7 – Telas do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares

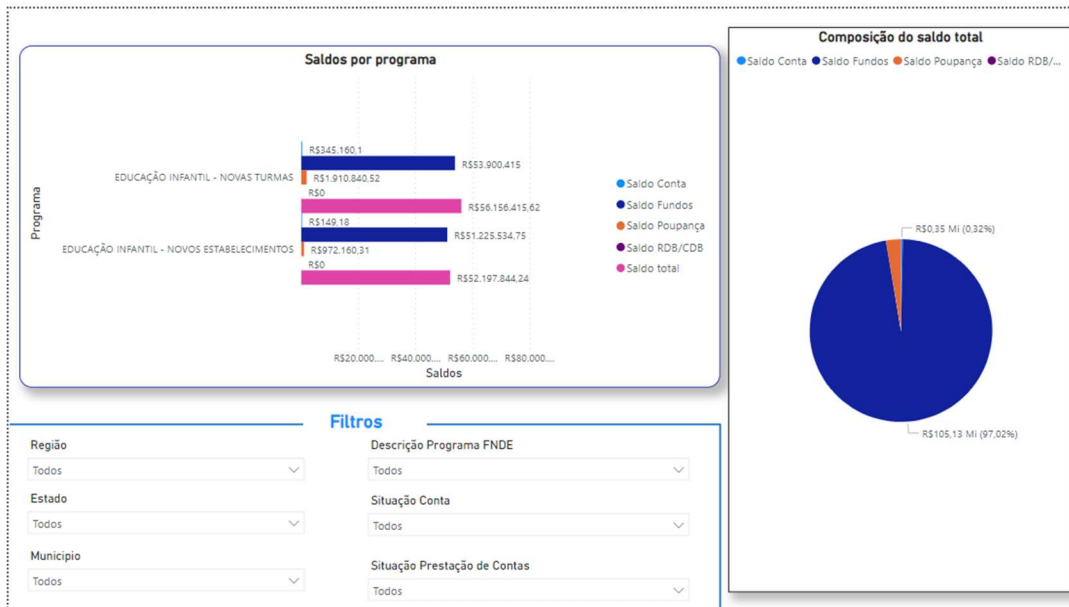


Fonte: Painel.

Figura 8 - Tela do Painel de Informações Gerenciais dos Programas Suplementares

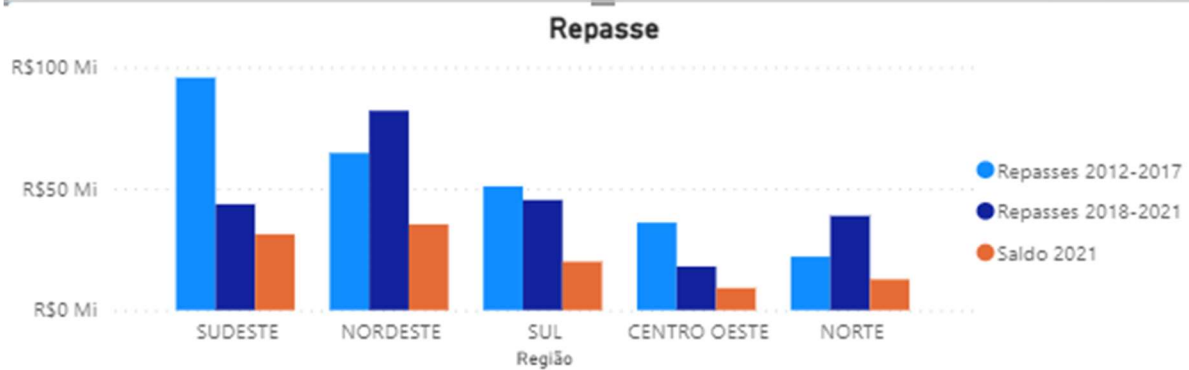






| Mês/Ano      | Saldo Conta          | Saldo Fundos             | Saldo Poupança         | Saldo RDB/CDB | Saldo total              |
|--------------|----------------------|--------------------------|------------------------|---------------|--------------------------|
| 2/2021       | R\$345.309,28        | R\$105.125.949,75        | R\$2.883.000,83        | R\$0          | R\$108.354.259,86        |
| <b>total</b> | <b>R\$345.309,28</b> | <b>R\$105.125.949,75</b> | <b>R\$2.883.000,83</b> | <b>R\$0</b>   | <b>R\$108.354.259,86</b> |

| Região       | SALDO TOTAL 2021         | TOTAL REPASSE            |
|--------------|--------------------------|--------------------------|
| CENTRO OESTE | R\$9.072.721,55          | R\$59.457.325,47         |
| NORDESTE     | R\$35.333.845,99         | R\$148.342.309,16        |
| NORTE        | R\$12.658.301,10         | R\$61.180.489,04         |
| SUDESTE      | R\$31.245.197,95         | R\$148.836.212,08        |
| SUL          | R\$19.943.253,93         | R\$111.151.610,75        |
| <b>Total</b> | <b>R\$108.253.320,52</b> | <b>R\$609.331.302,02</b> |



Fonte: Painel de Monitoramento.

Além disso, o Painel de Informações Gerenciais possibilitará que o FNDE conheça e monitore diversas ocorrências na execução dos recursos dos programas, por exemplo: 1) contas correntes permanecem ativas, com valores irrisórios (menor que R\$ 5 mil); 2) contas correntes que estão classificadas como definitivamente bloqueadas sem que se promova a sua correção; 3) contas correntes cujos saldos não foram transferidos para aplicação financeira, dentre outras. Essas informações possibilitam que a autarquia promova medidas para sanear questões de cunho administrativo e que podem impactar nos saldos das contas correntes dos programas.

Esse conjunto de informações permitirá, ainda, que o FNDE construa matriz de riscos, considerando a materialidade, vulnerabilidade e criticidade<sup>32</sup>, tomando como base, por exemplo: o prazo que os recursos permanecem sem execução; os valores repassados; solicitação de apoio técnico recebido; recomendações CGU; acórdãos TCU; ausência de movimentação na conta corrente; dentre outros.

Por óbvio, destaca-se que o Painel de Monitoramento não tem o condão de mitigar os problemas de execução, prestando-se apenas a demonstrar as possibilidades de atuação do FNDE para otimizar a aplicação dos recursos repassados aos programas.

---

<sup>32</sup> Materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros repassados; relevância significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto; e criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais, identificadas na execução dos programas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa nasceu do incômodo provocado pela constatação da existência de recursos repassados pelo FNDE aos municípios para consecução dos programas suplementares que não foram utilizados. Perseguiu a compreensão das razões pelas quais os recursos financeiros repassados a esses programas não foram aplicados, culminando nos saldos em conta corrente, identificados em 31 de dezembro de 2021.

No início desta pesquisa, foi realizada revisão da literatura que abordou diretamente essa temática, a qual se mostrou deficitária. Assim, buscou-se apoiar o desenvolvimento bibliográfico nos autores que discutissem os temas aqui tratados. Para esses autores, a governança da educação básica ainda busca sua modelagem ideal. O impacto federativo trazido pela CF/1988, que atribuiu responsabilidades aos entes federados, não conseguiu equacionar o grande dilema da colaboração federativa que requer, essencialmente, a criação de um sistema nacional de educação. (ABRUCIO, 2018).

As inovações trazidas pela CF/1988, em especial a de elevar todos os municípios à condição de entes federativos sem considerar as suas capacidades fiscais e operacionais, atribuindo-lhes as responsabilidades pela educação infantil e pelo ensino fundamental, esse último, também responsabilidade dos Estados, a falta regulamentação do Sistema Nacional de Educação e da sua forma de colaboração entre os entes federados, deixaram uma lacuna para a qual se buscam soluções.

No Brasil, a Constituição de 88 dá poder aos 5,57 mil municípios e permite que tanto municípios quanto Estados possam prover o ensino aos alunos. “Isso não acontece em nenhum lugar do mundo. Essa duplicidade é uma ‘jabuticaba brasileira’”. (ABRUCIO, 2018, s. p.).

No contexto das políticas educacionais, o FNDE é a autarquia federal responsável pelo apoio financeiro e pela assistência técnica a Estados, Municípios e Distrito Federal. Sendo assim, ao longo da sua existência, o FNDE vem se aperfeiçoando para atuar mais efetivamente e otimizar a aplicação dos recursos da educação. Atua então para que os entes federativos cumpram os objetivos dos programas educacionais para os quais os recursos foram repassados.

A recorrência de saldos em conta corrente dos entes subnacionais, demonstrando a inexecução integral ou parcial dos recursos repassados, tem chamado a atenção do corpo técnico da autarquia, uma vez que esse fato se repete

na quase totalidade dos programas financiados pelo FNDE e foi a motivação desta pesquisa.

Analisando as questões suscitadas na pesquisa, observou-se que os executores dos programas, apesar de percorrerem todo o caminho desde a habilitação para receber os recursos dos Programas de Apoio de Educação Infantil, apresentam dificuldades para executar as ações desses programas. Alegando que o FNDE, na qualidade de gestor dos recursos, não promove ações de assistência técnica suficientes para otimizar a execução dos programas. A existência de saldos indica, ainda, que o FNDE não tem atuado(suficientemente) a devolução à União dos recursos financeiros parados nas contas que não foram utilizados. Demonstrou ainda não realizar diagnóstico dessas situações para atuar mais assertivamente em relação à execução dos programas a título de assistência técnica.

O que se observou foi que o FNDE atua de forma efetiva no momento dos repasses dos recursos financeiros, e volta a atuar por ocasião da prestação de contas. Destaca-se, por oportuno, que o momento da apresentação da prestação de contas (*ex post*) não permite ações que resultem na melhoria da execução dos recursos repassados aos programas.

Além disso, das análises dos dados, percebe-se que o FNDE deixa de realizar pequenas atuações que poderiam otimizar a análise da execução dos programas, como, por exemplo: a) atuar na regularização das contas correntes com status de “bloqueada definitivamente” e que tenham saldos financeiros; b) promover o encerramento das contas correntes com saldos inexpressivos, por exemplo, menos de R\$ 5 mil reais; c) desenvolver estratégias para prestar assistência técnica capaz de responder questões individuais da execução apresentadas pelos municípios; d) organizar e atualizar o FAC; e) identificar se os entes que têm vultosos saldos, cujos repasses foram anteriores a 2018, ainda vão executar os recursos; dentre outras medidas.

A (in)execução dos Programas de Apoio a Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos se torna mais intrigante, quando se considera que muitos municípios precisam dos valores redistribuídos pelo Fundeb para manter as matrículas na educação básica e, ainda assim, deixam de utilizar os recursos repassados para garantir o funcionamento das novas matrículas de educação infantil.

Somam-se a isso os dados apresentados pela SEB, demonstrando que, no quadriênio 2018 a 2021, o investimento foi de R\$ 190 milhões e o registro de 87.060

matrículas de educação infantil, ainda que haja expressivo valor nas contas correntes dos entes beneficiados com esses recursos.

A execução dos recursos repassados aos programas comparados com os valores dos saldos nas contas correntes nos leva a constatar que a execução dos programas está aquém do esperado e que a existência dos saldos nas contas correntes dos municípios pode estar comprometendo o alcance da política pública para a qual os programas foram criados. E isso enseja a atuação do FNDE no seu papel institucional de assistir tecnicamente aos executores dos programas geridos pelo FNDE, a partir de diálogos com os entes subnacionais. Portanto, precisa rever os normativos dos programas, seja para compreender melhor as necessidades desses entes federativos, seja para promover capacitações sobre a execução dos programas e, ainda, atuar no engajamento dos CACS que, na qualidade de representantes da sociedade civil, podem contribuir com a execução dos programas.

Considerando os objetivos dos Programas de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e de Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, o fato de haver saldos em conta corrente demonstra que os recursos não estão sendo utilizados no propósito para os quais foram repassados, ou seja, atender as novas matrículas na educação infantil, até que os novos estabelecimentos ou as novas turmas integrem a base da redistribuição do Fundeb.

Esta pesquisa buscou investigar as motivações dos municípios para não executarem os recursos recebidos para os programas de apoio à educação infantil. Para tanto, a metodologia seria a realização das entrevistas semiestruturadas, mas que restaram frustradas em razão de não terem respondido ao convite para a sua realização.

Alternativamente, buscaram-se outros entrevistados. Dessa feita, gestores da área de programas da educação, em âmbito federal, estadual e municipal, avaliaram, sob as suas óticas, as motivações para a não aplicação dos recursos pelos entes municipais.

Dessas entrevistas, identificou-se que as possíveis causas para a não execução dos programas estão relacionadas com, dentre outras, i) a dificuldade de compreensão dos normativos; ii) a falta de assistência técnica prestada pelo FNDE; e iii) a complexidade da prestação de contas, corroborando as hipóteses levantadas nesta pesquisa. Quanto à associação da baixa execução à capacidade operacional dos municípios, essa hipótese não se confirmou.

A partir dessas informações, suscitaram-se outras questões que não foram objeto desta pesquisa, a exemplo: a) eventuais prejuízos na qualidade da oferta das novas matrículas em razão da não aplicação desses recursos; e b) necessidade de revisão da concepção dos programas adotando critérios para seleção dos beneficiários, considerando a real necessidade de serem contemplados e focalizando a assistência dos programas suplementares do Governo Federal, no atendimento aos municípios com menor capacidade de financiamento de suas ações educacionais; e c) engajamento dos CACS para fomentar a execução desses recursos.

Destaca-se ainda que, em recente publicação, ocorrida em 6 de março de 2023, o FNDE divulgou, em seu sítio na internet, a implantação da iniciativa “FNDE Dialoga”. O objetivo dessa iniciativa é realizar ações para fortalecer o relacionamento com os usuários dos serviços prestados pela autarquia. Sem dúvida, iniciativas como essas possibilitam a aproximação entre os entes federativos e permitem entender e melhorar o processo de execução dos recursos financeiros repassados pelo FNDE. (BRASIL, 2023). Essa iniciativa alinha-se à busca da autarquia de aprimorar os seus mecanismos de assistência técnica aos entes executores dos programas sob sua responsabilidade.

Nesse contexto, é importante mencionar dois recentes acontecimentos que poderão pressionar a ampliação do financiamento realizado à conta dos programas de Apoio a Novas Turmas e Novos Estabelecimentos da Educação Infantil, objeto desta pesquisa: 1) a decisão do STF sobre a obrigatoriedade de os municípios oferecerem matrículas na educação infantil a todas as crianças, e 2) a Medida Provisória nº 1174/2023, que instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica. Se nada for feito na direção de ampliar o monitoramento da execução desses programas e de tornar mais eficiente a assistência técnica prestada pelo FNDE, bem como a revisão do normativo dos programas, a tendência é que os recursos sejam repassados e permaneçam sem utilização, como tem sido o histórico desses programas.

Por fim, cabe registrar os desafios enfrentados para realização desta pesquisa, em especial a resistência de alguns atores para participar das entrevistas relacionadas à temática da gestão de recursos públicos e a dificuldade em coletar dados junto ao FNDE. Todavia, as limitações impostas ao resultado deste estudo não comprometeram de forma definitiva a realização da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e processo de governo**: a hipertrofia dos Executivos estaduais brasileiros. CEDEC mimeo, 1994.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010.

ABRUCIO, F. L. Educação no contexto federativo [Entrevista]. **Um Brasil**, 2018. Disponível em: <https://umbrasil.com/entrevistados/fernando-abrucio/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERGOVICI, Gilberto (org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro. Brasília, DF: Ipea, 2013.

ABRUCIO, Fernando; SEGATTO, Catarina. A gestão por resultados em quatro estados brasileiros. **RSP-Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 1, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.762>

ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AMARAL, Nelson Cardoso do. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302002008000003>

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In*: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. (Coletânea – v. 2)

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BACHINI, N.; CHICARINO, T. S. Os métodos quantitativos, por cientistas sociais brasileiros: entrevistas com Nelson do Valle Silva e Jerônimo Muniz. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 33, n. 01, p. 253–281, 2018. DOI: 10.1590/s0102-699220183301010

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, v. 11, p. 89-117, ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto público no Brasil. **The World Bank**, 21 novembro de 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.424, 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.



BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9766, 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de novembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.457, 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. **Portaria MEC nº 264, de 26 de março de 2007.** Dispõe sobre o CENSO ESCOLAR da Educação Básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 15, de 16 de maio de 2013.** Estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2013. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Portaria FNDE nº 481, de 11 de outubro de 2013**. Estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal e revoga a Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Os Aspectos Fiscais da Educação no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei nº 14.029, de 28 de julho de 2020**. Dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo Escolar**. Brasília, DF: Inep, 2020c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020d.

BRASIL. MEC. ME. **Portaria Interministerial nº 8, de 24 de setembro de 2021**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Manual de Orientação do Novo FUNDEB**. Edição atualizada. Brasília, DF: MEC, 2021b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: MEC, 2022a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PAR-Plano de Ações Articuladas**. Brasília, DF: MEC, 2022b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **FNDE Dialoga**. Brasília, DF: MEC, 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 15-48.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Textos para discussão. Brasília, DF: IPEA, 2011.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. FUNDEF, FUNDEB e novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Sinop, MT, v. 10, n. 1, p. 80-95, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/recs/article/view/8553/6847>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1996.

COHEN, L.; MANION, L.; MORRISON, K. **Métodos de Pesquisa em Educação**. 8. ed. Londres: Routledge, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315456539>

CORREA NETO, A. Palestra proferida no Programa Café com loop, do Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Repórter 98**, Natal, em 09/09/2022.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Tradução: Sandra Mallmann da Rosa. Porto Alegre: Penso, 2014.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBP AE-Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese

(Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>

DAVIES, L. **Educação e Conflito: Complexidade e Caos**. Routledge Falmer, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. *In*: FERREIRA, Naura Syria Capareto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. **Gestão da Educação: impasses, alternativas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 124, set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Tradução: Joyce Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2013.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: FRANZESE, C. *et al.* Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília, DF: ENAP, 2009. p. 25-42.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Plataformas de dados: QEdU, Ideb**. 2017. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>. Acesso em: 10 out. 2021.

HADDAD, Sérgio. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12 n. 35, maio/ago. 2007

IBGE. **PNAD Contínua-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 5 jan. 2023.

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina - o Debate Adiado**. São Paulo: Cortez, 2000.

KUHLMANN JR., Moisés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2011.

LAKATOS, I. **O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

LODI, João Bosco. **A Entrevista - Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1974.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARINHO, Iasmin da Costa; SOUSA, Esmeraldina Januário de; MENDES, Cláudia Maria Sales; VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão dos recursos financeiros da educação: um estudo em cinco municípios cearenses. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 27, fev. 2021. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v27.2021.34818>

NEGRI, Barjas. Do Fundef ao novo FUNDEB. **Educação Piracicaba**, 18 ago. 2020 Disponível em: <http://educacao.piracicaba.sp.gov.br/do-fundef-ao-novo-FUNDEB/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

OLIVEIRA, Kelly. Brasil gasta 6% do PIB em educação, mas desempenho escolar é ruim. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 6 de julho de 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-07>. Acesso em: 4 jan. 2023.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 13-38.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

RATIER, Rodrigo. É preciso investir mais para melhorar a educação. **Nova Escola**, 1º de março de 2010. Disponível em: <https://novaescola.org.br/>. Acesso em: 5 fev. 2023.

REZENDE, F. **Equalização Fiscal**. Cadernos Fórum Fiscal nº 1: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, dez. 2006.

RIKER, William H. (org.). **The development of American federalism Norwell**. Kluwer Academic Publishers, 1987.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill Interamericana do Brasil, 2006.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **RBE-Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>

SILVA, Isabelle Fiorelli. A efetividade da 'política de fundos' no financiamento da educação no Brasil 2007-2011. 2014. 158 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000300003>

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. *In*: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 10. ed. rev e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993.

TEIXEIRA, Anísio. Custo mínimo da educação primária por aluno. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.35, n.82, p. 3-5, abr./jun.1961.

TENDRIH, Leila. E o figurino neoconservador desembarca com atraso no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.5, n. 4, out./dez. 1991.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **A Educação no Brasil: uma Perspectiva Internacional**, 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/ocde-com-apoio-do-todos-pela-educacao-lanca-relatorio-inedito-sobre-a-educacao-brasileira/>. Acesso em: 30 set. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – (TCLE)

Trata-se de convite para participar da pesquisa acadêmica Financiamento da Educação Básica: *Aplicação dos recursos financeiros repassados aos Programas Suplementares de Apoio a Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos da Educação Infantil no período de 2018 a 2021.*

A entrevista conduzida pela pesquisadora Maria Angélica Gonsalves Correa, será semiestruturada.

O objetivo principal é coletar dados para pesquisa sobre a execução dos Programas de Apoio a Novas Turmas e do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, tentando esclarecer as razões da não aplicação desses recursos pelos municípios beneficiários.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários à maior clareza dos trabalhos, antes e no decorrer da pesquisa.

Você não é obrigado a responder as questões, principalmente, caso se sinta constrangido (a), pode, inclusive, solicitar o encerramento da entrevista a qualquer momento ou o seu cancelamento.

Os resultados da pesquisa poderão ser publicados em revista científica da área de Educação. A eventual citação de trechos da sua participação em trabalhos acadêmicos estará condicionada a sua autorização.

Em relação aos possíveis riscos aos participantes desta pesquisa, cabe ressaltar:

- a) Não haverá danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano durante a entrevista.
- b) A resposta às perguntas dos entrevistadores é facultativa. Caso você não se sinta à vontade para responder qualquer pergunta, sua opção será respeitada.
- c) Os entrevistados somente serão identificados, caso autorizem previamente
- d) A entrevista será imediatamente suspensa em caso da ocorrência de qualquer risco acima previsto, ou qualquer outro, relacionado direta ou indiretamente com as atividades da presente pesquisa.

É de responsabilidade do pesquisador a assistência integral, caso ocorra danos que estejam diretamente ou indiretamente relacionados à pesquisa.

Desde já agradecemos a participação.

Assinatura do(a) participante:

---

Assinatura da pesquisadora:

---

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.



## **APÊNDICE B – ROTEIRO GERAL DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES DOS PROGRAMAS**

### **Bloco I - Identificação do entrevistado.**

Além da identificação pessoal, o entrevistado deverá discorrer sobre a sua vida profissional indicando a experiência na execução dos programas, e o conhecimento dos programas de apoio a Educação Infantil: Novos Estabelecimentos e Novas Turmas

Bloco II – Comunicação

Bloco III- Participação dos executores na definição dos programas

Bloco IV- Capacitação dos executores dos programas

Bloco V - Assistência Técnica

Bloco VI- Prestação de contas

Bloco VII – Motivações para não aplicação dos recursos

Introdução: Agradecimentos pela participação, breve explicação da pesquisa ao entrevistado e apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

1. Fale um pouco da sua trajetória nas áreas de educação, da sua atuação como gestor de políticas públicas da educação básicas, em especial à educação infantil.

### **Bloco II – Sobre a comunicação da liberação dos recursos financeiros**

1. o FNDE se utiliza de canais efetivos de comunicação para informar a liberação dos recursos aos entes favorecidos?

### **Bloco III – Sobre a compreensão dos normativos que regem os programas**

1- De uma forma geral, as Resoluções editadas pelo FNDE para regulamentar a execução dos programas sob sua gestão, são suficientemente esclarecedoras para o executor dos programas?

2 –A linguagem utilizada nessas Resoluções é de fácil compreensão para os executores dos recursos?

Bloco IV – Sobre a aderência dos itens financiados pelos Programas de Apoio a Novas Turmas e do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos às necessidades dos municípios.

1-Qual a relevância dos Programas de Apoio a Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil?

2- O rol de itens financiados está de acordo com as necessidades da Educação Infantil?

### **Bloco V – Sobre a assistência técnica prestada pelo FNDE**

1 –O FNDE tem canais de comunicação definidos para atender as demandas dos gestores acerca das dúvidas sobre a execução dos programas?

2- Os executores dos recursos repassados pelo FNDE sabem a quem se dirigir em caso de dúvidas na aplicação dos recursos?

3 – Qual o canal de comunicação com o FNDE que você julga mais eficiente e eficaz para auxiliar os entes na execução dos programas?

### **Bloco VI – Sobre a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos**

1 – Você considera que os normativos que orientam as prestações de contas desses recursos são suficientemente claros para auxiliar a apresentação da prestação de contas?

### **Bloco VII– motivos para não utilização dos recursos**

1. É do seu conhecimento que existem recursos financeiros repassados pelo FNDE que permanecem sem utilização na conta corrente dos entes executores?

2 – Utilizando a escala de 1 a 5 (onde 5 é muito provável), como você classificaria as opções abaixo, em ordem de possibilidades para justificar a não aplicação desses recursos?

a) desconhecimento sobre o recebimento dos recursos

( 1) (2) (3) (4) (5)

b) desconhecimento dos normativos que regem os programas para os quais recebeu os recursos

c) (1) (2) (3) (4) (5)

d) baixa capacidade operacional do corpo técnico impossibilitando a aplicação dos recursos

( 1) (2) (3) (4) (5)

e) baixa capacidade operacional do corpo técnico impossibilitando a aplicação dos recursos

( 1) (2) (3) (4) (5)

f) Ausência de interesse em aplicar os recursos do FNDE em razão de haver repasses para a mesma finalidade realizados pelos municípios

(1) (2) (3) (4) (5)

g) A ausência de padronização nas Decisões dos órgãos de controle-  
Tribunais de Contas Municipais, Estaduais e da União

( 1) (2) (3) (4) (5)

h) Não se sente apto a prestar contas dos recursos recebidos

( 1) (2) (3) (4) (5)

## ANEXO 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTO (TCLE)

Prezado(a) Entrevistado(a),

Trata-se de convite para participar da pesquisa acadêmica Financiamento da Educação Básica: *Aplicação dos recursos financeiros repassados aos Programas Suplementares de Apoio a Novas Turmas e de Apoio a Novos Estabelecimentos da Educação Infantil no período de 2018 a 2021*.

A entrevista conduzida pela pesquisadora Maria Angélica Gonsalves Correa, será semiestruturada.

O objetivo principal é coletar dados para pesquisa sobre a execução dos Programas de Apoio a Novas Turmas e do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos, tentando esclarecer as razões da não aplicação desses recursos pelos municípios beneficiários.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários à maior clareza dos trabalhos, antes e no decorrer da pesquisa.

Você não é obrigado a responder as questões, principalmente, caso se sinta constrangido (a), pode, inclusive, solicitar o encerramento da entrevista a qualquer momento ou o seu cancelamento.

Os resultados da pesquisa poderão ser publicados em revista científica da área de Educação. A eventual citação de trechos da sua participação em trabalhos acadêmicos estará condicionada a sua autorização.

Em relação aos possíveis riscos aos participantes desta pesquisa, cabe ressaltar:

- a) Não haverá danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano durante a entrevista.
- b) A resposta às perguntas dos entrevistadores é facultativa. Caso você não se sinta à vontade para responder qualquer pergunta, sua opção será respeitada.
- c) Os entrevistados somente serão identificados, caso autorizem previamente
- d) A entrevista será imediatamente suspensa em caso da ocorrência de qualquer risco acima previsto, ou qualquer outro, relacionado direta ou indiretamente com as atividades da presente pesquisa.

É de responsabilidade do pesquisador a assistência integral, caso ocorra danos que estejam diretamente ou indiretamente relacionados à pesquisa.

Desde já agradecemos a participação.

Brasília, 03 de junho de 2023

Maria Angélica Gonsalves Correa  
Pesquisador

## **ANEXO 2 – RESPOSTAS AO CONVITE PARA PARTICIPAR DA ENTREVISTA**

*Prezada Maria Angélica, bom dia!*

*Informamos que os Projetos de Pesquisa devem ser protocolados neste Departamento de Educação Básica, onde são submetidos à análise da Assessoria Técnico Pedagógica. Somente após deferimento do Secretário de Educação e Cidadania poderão ser colocados em prática.*

*Para protocolar o pedido, é necessário comparecer pessoalmente neste Departamento - DEB, munido(a) da seguinte documentação:*

*- Ofício expedido pela Universidade, A/C do Secretário Sr. Jhonis Rodrigues Almeida Santos – Secretário de Educação e Cidadania da Prefeitura de São José dos Campos-SP, encaminhando o(a) estudante à realização da Pesquisa (O Ofício deverá conter numeração, logotipo, carimbo e assinatura do responsável técnico da Universidade, também deverá constar nome e contato do professor orientador, nome do projeto, além do nome do(a) estudante e demais informações pertinentes.*

*- Projeto ou Pré-Projeto de Pesquisa contendo justificativa, objetivo, metodologia e detalhes gerais com quem e como será proposto (perguntas, nomes das escolas onde será desenvolvido, etc.).*

*- Preenchimento de ficha específica neste Departamento – no horário das 8h às 12h e 13h às 17h, de segunda a sexta-feira (exceto feriados), à Estrada Municipal Glaudiston Pereira de Oliveira, 811, Residencial Flamboyant – São José dos Campos-SP.*

*Atenciosamente,*

*Boa tarde;*

*Prezada Angélica;*

*Informamos que para pesquisa de mestrado, doutorado, licenciatura, faz-se necessário protocolar no setor uma cópia do trabalho na íntegra, ofício da Universidade solicitando a autorização para o secretário e preenchimento do Termo de Responsabilidade.*

*Atenciosamente,*