

Título do capítulo	CAPÍTULO 17 O ACESSO DOS ENTES SUBNACIONAIS AO ORÇAMENTO FEDERAL: AS TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS EDUCACIONAIS
Autor(es)	Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap17

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O ACESSO DOS ENTES SUBNACIONAIS AO ORÇAMENTO FEDERAL: AS TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS EDUCACIONAIS

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo examinará as origens e a atual estrutura de governança das transferências (automáticas) da União na área educacional para estados, municípios e Distrito Federal, percebendo essa estrutura como um subsistema da governança do sistema orçamentário brasileiro.

Problemas recorrentes ou importantes de comunidades políticas, como as transferências a entes subnacionais, geram respostas e soluções institucionalizadas que fornecem aos atores políticos os incentivos para a ação necessária à provisão dos bens públicos que buscam introduzir. As respectivas instituições, conformadoras das regras do jogo, representam a estrutura de governança dessas comunidades, que mudam permanentemente em decorrência de fatores como alterações do meio ambiente externo e pressões internas dos atores políticos. Essa estrutura é composta por regras e procedimentos regulares que estabelecem, entre os atores participantes, a divisão de trabalho, as jurisdições criadas, a especialização das atividades desenvolvidas e os instrumentos de monitoramento e controle do comportamento desses atores (Shepsle, 2010). Em relação à estrutura de governança do processo orçamentário, Calmon (2006) destaca que as instituições são importantes porque definem as arenas decisórias, a certificação dos atores que participam dessas arenas e a estruturação das normas e dos procedimentos para a negociação entre eles.

Mudanças institucionais normalmente ocorrem de forma permanente, lenta, contínua e incremental, e a história das instituições é caracterizada pela existência de dependência da trajetória (*path dependence*)² (North, 2000). Por sua vez, mudanças marginais nas normas formais e informais alteram gradualmente o marco institucional, de maneira que num longo recorte histórico é possível perceber

1. Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e professor de gestão pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB).

2. A ideia de dependência da trajetória “está relacionada à dependência do presente e do futuro em relação ao passado, mais especificamente de como as decisões passadas condicionam as restrições e incentivos institucionais do presente” (Rocha, 2017). O passado e a trajetória percorrida condicionam, portanto, as alternativas de decisão disponíveis aos atores quanto ao desenho de políticas públicas e suas estruturas de governança.

grandes mudanças. As mudanças institucionais ocorrem porque são percebidas pelos atores como formas de estabelecer regras que favoreçam seus objetivos (North, 1990), dado que “instituições são instrumentos distributivos carregados de implicações de poder [que] inevitavelmente levantam considerações sobre a distribuição de recursos de poder e invariavelmente possuem consequências distributivas” (Mahoney e Thelen, 2010, p. 7-8, tradução nossa). No caso do orçamento público, o estudo da estrutura de governança é de suma importância, uma vez que as instituições não possuem apenas efeitos distributivos de poder, mas definem elas mesmas os efeitos distributivos do resultado dos conflitos das disputas orçamentárias.

A ênfase deste capítulo está nas normas que regulam as relações financeiras no contexto federativo, ou seja, nas mudanças dos arranjos institucionais ao longo do tempo, provocadas tanto por atores individuais quanto coletivos. Os atores políticos que participam desse processo serão referidos conforme a tipologia proposta por Wildavsky (1988) e revista por Good (2014):

- gastadores (ministérios setoriais, parlamentares, prefeituras, partidos políticos e movimentos sociais);
- guardiões (ministérios da área econômica);
- controladores (órgãos de controle internos e externos); e
- definidores de prioridades (secretários nacionais, ministros, presidente da República, parlamentares e cúpula do Judiciário).

Não obstante, uma abordagem mais profunda do comportamento desses atores e da forma como interagem no processo de mudança não fazem parte do escopo deste capítulo.

Hoje, as transferências realizadas pelo governo federal se dividem basicamente em transferências obrigatórias referentes à repartição tributária; transferências automáticas de políticas públicas (saúde, assistência social e educação); e transferências voluntárias. Mas, enquanto a partilha tributária e os repasses de fundo a fundo da saúde e da assistência social são temas já explorados pela literatura, o mesmo não ocorre com as transferências automáticas educacionais.

Para essa discussão, este capítulo se divide em cinco seções. Após esta introdução, na segunda seção, fazem-se breves considerações sobre o problema da repartição tributária e a origem das disputas dos entes federativos por recursos federais. Em seguida, na terceira seção, analisam-se a evolução das regras convencionais e os custos transacionais que implicam para uma relação ágil e dinâmica no contexto federativo. Na quarta seção, é apresentada a história institucional das transferências automáticas da educação, bem como seu surgimento e evolução num

contexto combinado de expansão das políticas educacionais para a educação básica e de redução da máquina pública federal. A quinta seção traz as considerações finais.

2 O PROBLEMA FISCAL

O tema proposto neste trabalho está profundamente ligado ao debate do federalismo brasileiro, sua repartição fiscal e as obrigações constitucionais da União e dos demais entes da Federação com a população. A disputa dos recursos orçamentários da União pelos entes subnacionais é marcada no Brasil por uma histórica assimetria na distribuição dos recursos fiscais entre os entes da Federação e acompanhada de uma permanente tensão política em torno do tema. Tanto a literatura como os atores políticos apontam para a concentração pretérita e atual de recursos nas mãos da União em detrimento dos demais entes da Federação, em que pese a reforma tributária promovida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Versano, 1996; Versano *et al.*, 1998; Lacerda, 2009; Martuscelli, 2010; Durães e Ribeiro, 2018). Segundo a Associação Mineira de Municípios (AMM), enquanto hoje a União detém 70% da arrecadação de tributos, os municípios ficam com apenas 5% (Os municípios..., 2014). Isso justificaria as pressões para obter recursos federais por meio de transferências voluntárias mediante convênios e a aprovação de legislação específica que estabeleça outras formas de transferência.

Na esfera fiscal, a disputa por recursos entre os três níveis da Federação perpassa o tema da reforma tributária e se evidencia pelo debate da repartição dos tributos entre os entes nos diferentes arranjos institucionais promovidos ao longo da história constitucional e fiscal brasileira. Nos marcos da CF/1988, a repartição tributária incluiu a União como ente arrecadador de parte dos impostos que cabem a estados e municípios, repassados mediante diferentes instrumentos, sendo os principais o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).³ Arrecadados pelo governo federal, os repasses desses recursos são realizados mediante transferências obrigatórias da União, de registro compulsório na Lei Orçamentária Anual (LOA), e por isso muitas vezes consideradas e contabilizadas como despesas federais. Mas não se trata de despesas da União propriamente ditas, na medida em que representam a repartição de impostos cuja receita é constitucionalmente atribuída a estados e municípios, embora o governo federal seja o agente arrecadador. O mesmo fenômeno ocorre nas relações financeiras entre estados e municípios. Tal situação é o que justifica a diferença de cálculo, por exemplo, entre a participação dos entes na arrecadação tributária *versus* sua participação na receita tributária disponível, que será apresentada adiante.

3. Outras repartições tributárias de destaque são as parcelas definidas constitucionalmente relativas ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exportados; à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-combustíveis); aos *royalties* do petróleo; e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A concentração tributária levou a uma crescente busca dos entes subnacionais por recursos adicionais, seja por meio de propostas de reformas tributárias e fiscais, seja mediante a obtenção de outras transferências de recursos da União. Isso implicou também uma progressiva criação e diversificação dos instrumentos pelos quais ocorrem essas transferências. Ao mesmo tempo, a evolução de programas federais com transferências automáticas e regulares de recursos se converteu em novas possibilidades de implementação de políticas públicas de âmbito nacional nas áreas de saúde, assistência social e educação.

Por sua vez, há dados que apontam para uma maior complexidade da repartição tributária, inclusive com uma concentração menor de recursos quando se considera a participação dos três níveis de governo na receita tributária disponível. Assim, Afonso e Castro (2019) demonstram que, em 2017, a arrecadação direta dos estados era de 27,1% do total nacional, e a dos municípios, de 7,4%, ao passo que a participação desses entes no bolo tributário nacional era de 25,1% e 20%, respectivamente. Essa porcentagem foi alcançada mediante um movimento de descentralização tributária de longo prazo, que continuou após a promulgação da CF/1988.

Desse modo, este capítulo adota a perspectiva de que a busca por recursos federais mediante transferências faz parte das intrincadas disputas tributárias e fiscais do pacto federativo brasileiro. Mas pode ir além delas, envolvendo uma complexa rede de instituições e atores de diferentes políticas públicas (gastadores), imbricados numa forte disputa dentro de seus respectivos níveis e entes da Federação. Num contexto de recursos escassos e obrigações crescentes, muitas vezes recorrem às transferências da União como instrumento de financiamento de suas políticas. Em relação às despesas em educação, por exemplo, em 2010 a estimativa de investimento público direto era de 5,0% do produto interno bruto (PIB), dos quais apenas 1,0% era da União (Maciel, 2012). E o aumento verificado nos anos seguintes para uma despesa total de 5,8% do PIB ocorreu basicamente em decorrência do crescimento das despesas federais.

3 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

Para além da disputa fiscal e da realização das transferências obrigatórias oriundas da repartição fiscal, as transferências de recursos da União para estados e municípios é realizada de forma voluntária, mediante o instrumento do convênio e seus congêneres (acordos, ajustes etc.) ou mediante as chamadas transferências automáticas. No contexto federativo brasileiro, tais relações começaram a ocorrer a partir da proclamação da República. Ao longo da história republicana brasileira, o fenômeno das transferências financeiras regulares para estados, Distrito Federal e municípios é relativamente recente, datando dos anos 1970. Desde então, percebe-se uma crescente complexificação das exigências legais, implementadas pelos guardiões, o que dificultou

a obtenção desses recursos pelos entes subnacionais (gastadores). Os objetivos e as limitações deste trabalho não permitiram identificar claramente o papel exercido pelos controladores, embora se possa concluir com alguma confiança que participaram desse processo de complexificação das regras legais com o intuito de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

As respostas à crescente complexificação das normas para a realização das transferências conveniadas surgiram com a simplificação das regras para a realização das transferências de políticas públicas específicas, nomeadamente saúde, assistência social e educação. Isso ocorreu para além do fenómeno das transferências automáticas (examinadas na próxima seção) para o caso da educação, o que evidencia a força das coalizões de gastadores envolvidos com as respectivas políticas e sua influência sobre os definidores de prioridades. Os dados levantados também sugerem que os parlamentares atuam não apenas como definidores de prioridades, ao aprovarem o orçamento e a legislação específica para a destinação de recursos a essas políticas, mas também como gastadores. Isso foi verificado pelo seu empenho em criar exceções legais para facilitar as transferências voluntárias para saúde, assistência social e educação, assim como para realizar transferências a estados e municípios pelo instrumento das emendas parlamentares.

3.1 As origens e a complexidade do instrumento convenial brasileiro

No período colonial brasileiro, prevaleceram os esforços de Portugal para obter rendas de sua colônia, o que só foi possível com a descoberta do ouro no atual estado de Minas Gerais, em 1695. Com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, a colônia passou a financiar sozinha as despesas da corte (Fausto, 2002). No Império, prevalecia a transferência de recursos fiscais das províncias para o governo central, a ponto de o orçamento da despesa ser elaborado antes do orçamento da receita (Roure, 1916), para que pudesse ser calculado o volume de recursos a ser demandado pelo governo imperial às províncias ou obtido por endividamento (Carvalho, 2008).

Na Constituição da Primeira República, de 1891, não havia legislação específica sobre a realização de convênios. Ao mesmo tempo, essa Constituição previu que, na fase inicial da organização dos serviços e dos orçamentos dos estados, seriam abertos créditos especiais para apoiá-los.⁴ Em 1892, são abertos créditos de indenização ao estado do Maranhão por obras realizadas⁵ em favor dos estados da Paraíba, de Goiás e do Piauí,⁶ mas nada constou nos respectivos atos do governo sobre a forma jurídica de concessão dos recursos. A única menção da legislação aprovada nos anos iniciais da República à realização de convênios entre governo

4. Art. 4º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891.

5. Decreto nº 117/1892.

6. Decretos nºs 120/1892 e 96/1892, com especificação de objeto para a construção de poços artesianos, açudes e represas na Paraíba e no Piauí.

federal e estados foi quanto à parceria para o estabelecimento de vias de comunicação fluvial entre esses entes, mas sem contrapartidas financeiras de ambas as partes.⁷ Os convênios, como hoje são chamados os acordos de transferências voluntárias entre a União e os entes subnacionais, não estavam previstos legalmente. Observe-se que a União também realizava gastos diretos nas Unidades da Federação (UFs), conforme estabelecido nas leis orçamentárias da despesa daqueles anos iniciais da República⁸ ou nos créditos aprovados posteriormente, como para a manutenção e a abertura de lazaretos⁹ nos estados de Mato Grosso, Bahia, Pernambuco e Pará.¹⁰

Ao longo da Primeira República, não se constatam atos legais de acordos entre estados, ou destes com a União, e o termo convênio expressava principalmente os acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro.¹¹ A expressão convênio começa a ser utilizada no governo de Getúlio Vargas também para celebrar acordos com os estados¹² ou entre órgãos públicos federais,¹³ porém sem o envolvimento de repasses financeiros. E é utilizada na Constituição de 1934 apenas para se referir à parceria entre os estados para a cobrança de taxas sobre exportações.¹⁴

Após 1930, a transferência de recursos federais para o atendimento das necessidades da população local ocorria mediante subvenções sociais para entidades privadas sem fins lucrativos cadastradas na Caixa de Subvenções, de 1931 a 1938, e no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de 1938 a 1993. Os repasses eram realizados principalmente pelo antigo Ministério da Educação e Saúde Pública,¹⁵ mas também poderiam ser realizados por outros ministérios. Para que fossem efetivadas, as subvenções precisavam constar no orçamento federal ou em seus créditos adicionais (aprovados por decreto-lei),¹⁶ indicando especificamente a entidade e o valor a ser repassado. Mas havia também rubricas orçamentárias denominadas de subconsignação,¹⁷ não especificadas quanto à destinação na lei orçamentária e distribuídas por decreto presidencial.¹⁸

7. Decreto nº 109/1892.

8. Leis nºs 30/1891 e 126 A/1892.

9. Instituições de isolamento e tratamento de portadores de hanseníase.

10. Decreto nº 122/1892.

11. Por exemplo, o Decreto nº 5.036/1926, que aprovava o convênio e o protocolo assinados em Montevideú, em 1925, pelos governos do Uruguai e do Brasil.

12. Por exemplo, o Decreto nº 20.826/1931, que aprovava e ratificava convênio entre a União e as unidades políticas da Federação, para o desenvolvimento e a padronização das estatísticas educacionais.

13. Decreto nº 21.701/1932, que aprova o regulamento para a execução do Decreto nº 19.881, de 17 de abril de 1931, que regula a exploração dos serviços telegráficos no território nacional.

14. Art. 6º, § 3º, da Constituição de 1934.

15. Criado pelo Decreto nº 19.402/1930. A Lei nº 1.920/1953 o desdobrou em dois ministérios: o da Educação e Cultura, e o da Saúde.

16. Ver Decreto-Lei nº 6.234/1944 e Lei nº 188/1947.

17. Ver Decreto-Lei nº 967/1938.

18. Ver decretos nºs 4.849/1939, 4.850/1939, 12.503/1943 e 19.687/1945.

Com o governo provisório de José Linhares, de 29 de outubro de 1945 a 21 de janeiro de 1946, surgem subvenções concedidas permanentemente.¹⁹ No início do governo de Eurico Gaspar Dutra, o Ministério da Educação e Saúde é autorizado a realizar cooperação financeira com estados e municípios para dois fins: i) assistência a portadores de tuberculose,²⁰ mediante entendimento escrito aprovado pelo respectivo ministro; e ii) ampliação e melhoria do sistema escolar nas zonas rurais,²¹ mediante acordo firmado entre as partes. Mas tais medidas de autorização de repasses foram excepcionais e não se converteram em política de relacionamento entre a União e os entes subnacionais para o financiamento de políticas públicas.²²

Ao longo do período republicano, de 1891 até a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967, o padrão parece ter sido a citada concessão de subvenções sociais ou a intervenção direta da União, como a autorização para os já citados lazaretos no final do século XIX. Ou como em 1946, com a autorização para a construção de praças de esporte em todo o território nacional pelo governo federal, com a criação de uma comissão representativa dos esportes nacionais para a elaboração dos planos de construção.²³

Uma inovação de grande importância veio com a Constituição de 1967, promulgada em 24 de janeiro, e o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967: a criação da figura jurídica dos convênios. A Constituição de 1967 previu a realização de convênios entre a União e os estados, e destes com os municípios, para a execução de “leis, serviços ou decisões” (Brasil, 1967a, art. 8º, § 1º). Também previu convênios entre os municípios para “a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum” (Brasil, 1967a, art. 16, § 4º), desde que aprovados pelas respectivas câmaras de vereadores.

Um mês depois da promulgação da Constituição, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu a delegação (descentralização) para a execução de programas federais de caráter local pelos órgãos estaduais ou municipais, com incumbências correspondentes às do órgão federal descentralizador, mediante a realização de convênios. A execução local ficou sujeita à autoridade normativa, ao controle e à fiscalização do órgão federal concedente, condicionando-se a liberação dos recursos ao cumprimento dos termos conveniados. Na área da saúde, foi

19. Decretos nºs 8.271/1945 e 8.931/1946.

20. Decreto-Lei nº 9.214/1946.

21. Lei nº 59/1947.

22. Para a identificação da legislação do período, foi feita pesquisa na base de dados de legislação da Câmara dos Deputados, dos anos 1930 a 1967, utilizando-se as expressões “cooperação financeira”, “cooperar financeiramente”, “convênios”, “acordo”, “estados e municípios”, “educação e saúde”, “subvenções” e “transferências voluntárias”. Não foi identificada nenhuma legislação sobre o tema das transferências voluntárias ou autorização específica além das citadas no texto, considerando-se constituições, emendas constitucionais, leis ordinárias, decretos-lei, decretos e decretos legislativos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>.

23. Decreto-Lei nº 9.912/1946.

especificado que a prestação da assistência médica seria ofertada preferencialmente mediante convênios com entidades públicas e privadas existentes na comunidade – embora o mesmo decreto estabelecesse que a descentralização para o setor privado deveria ser feita mediante contratos ou concessões. O instrumento convencional ficou estabelecido também para disciplinar a relação jurídica de cooperação entre ministérios, como no caso expresso da integração do setor de transportes. As áreas de abastecimento nacional e comunicações são expressamente definidas para a descentralização de suas atividades por convênios com estados, Distrito Federal e municípios.

Embora o Decreto-Lei nº 200/1967 seja mais debatido pelo aspecto da flexibilização da administração pública federal, cabe destacar a tentativa que promoveu de descentralização das políticas públicas nas mãos da União. A descentralização era muito mais difícil de ser concretizada, dada a inércia burocrática da máquina pública, enquanto a flexibilização serviu aos interesses imediatos de legitimação política do governo militar (Pereira, 1996a; 1996b). Tímidas tentativas foram realizadas nos anos 1970 com a política de saúde, mas apenas com o fim do regime militar e o advento da CF/1988 é que puderam avançar significativamente, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e das políticas de financiamento suplementar da educação básica. Nas tentativas do período militar, havia ainda o justificável receio das administrações locais de que houvesse apenas uma “prefeiturização”, com repasse de obrigações sem a necessária contrapartida orçamentária (Sposati, 1995). Ao mesmo tempo, a descentralização das ações mediante parcerias com entidades privadas permaneceu como estratégia importante nas áreas de saúde e assistência social.

Atualmente, a legislação e os instrumentos para a realização das transferências aos entes subnacionais são diversificados e complexos, constituindo-se até mesmo em subsistemas de governança específicos dentro do sistema orçamentário. Enquanto a saúde, a assistência social e a educação institucionalizaram subsistemas próprios, as demais políticas permaneceram dentro do subsistema convencional. Em relação às mudanças recentes na legislação para a realização de transferências convencionais, constatam-se o aumento das exigências legais e técnicas para a habilitação desses entes e a aprovação dos projetos apresentados, o que dificulta a assinatura dos convênios. Implementadas por guardiões e controladores, tais exigências implicaram aumento expressivo dos custos transacionais para a obtenção de transferências voluntárias, como será exposto a seguir.

A partir do Decreto-Lei nº 200/1967, as normas regulamentadoras do instrumento convencional passaram a ser estabelecidas por atos administrativos de órgãos da área econômica do governo, inicialmente pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR) e posteriormente pela Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), após sua criação em 1986.²⁴ Quando as áreas de saúde e assistência social começaram sua transição para as transferências de fundo a fundo, e a de educação aprovou suas primeiras transferências automáticas, estavam em vigor a Instrução Normativa (IN) da STN nº 1, de 31 de janeiro de 1997, e a IN/STN nº 3, de 23 de abril de 1993. A primeira tratava da celebração de convênios de natureza financeira para a execução de projetos ou eventos, e a segunda, da transferência de recursos para a execução descentralizada de programas federais de assistência social, médica e educacional que envolvessem atendimento direto ao público. A IN/STN nº 3/1993 foi uma tentativa de simplificar os procedimentos convencionais, tendo em vista a natureza continuada dos serviços ofertados à população por essas políticas. Mas tais procedimentos ainda eram percebidos pelos gastadores, justificadamente, como extremamente burocráticos.

A IN/STN nº 1/1997, composta de 43 artigos, trazia uma extensa lista de condições para a celebração dos convênios, entre elas a descrição completa do objeto e das metas quantitativas e qualitativas, das etapas de execução, do plano de aplicação dos recursos e do cronograma de desembolso. Exigia também a comprovação pelo conveniente de que se encontrava adimplente com suas obrigações com o governo federal, bem como a comprovação de sua capacidade técnica e jurídica. Era requerida a comprovação da propriedade ou posse do imóvel que o convênio porventura tivesse por objeto, assim como a apresentação de projeto básico e de licença ambiental para a realização de obras, quando fosse o caso. O plano de trabalho deveria, ainda, especificar todos os bens produzidos ou adquiridos, as contrapartidas e suas garantias orçamentárias. Por fim, trazia regras para a formalização, a execução e a gestão do convênio; a transparência do recebimento e da aplicação dos recursos; a liberação dos recursos pelos órgãos federais; e a prestação de contas.

A IN/STN nº 3/1993 detalhava em 33 artigos as especificidades dos convênios para o atendimento continuado ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social, que deveria ser realizado mediante termo simplificado. No entanto, tinha dispositivos parecidos com os dos convênios da IN/STN nº 1/1997: instituía o plano de atendimento, em vez dos planos de trabalho, que deveriam ter a identificação dos serviços e dos destinatários; as metas a serem atingidas; a descrição da capacidade instalada de atendimento; o cronograma de desembolso; a contrapartida oferecida pelo ente; a previsão do início e do fim do convênio; uma declaração do interessado de que se encontrava adimplente com o governo federal e não havia pendências de qualquer ordem; a comprovação de capacidade jurídica, técnica e de regularidade fiscal; o atendimento dos requisitos da Lei de

24. Decreto nº 92.452/1986. Para uma sinopse das instruções normativas da STN desde 1986, ver: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1663&catid=763&Itemid=376>.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) para estados, Distrito Federal e municípios; e, por fim, a comprovação de inexistência de débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Eram estabelecidas também regras para formalização, execução e gestão do convênio; a transparência do recebimento e da aplicação dos recursos; a liberação dos recursos pelos órgãos federais; e a prestação de contas. Instituiu o relatório de atendimento para fins de comprovação do cumprimento das metas conveniadas e a realização do acompanhamento (fiscalização) *in loco*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 – trouxe novas regras e dificuldades para as transferências realizadas por convênios, que passaram a ser denominadas voluntárias. A lei, sem seu art. 25, definiu essas transferências como “a entrega de recursos correntes ou de capital, a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira” (Brasil, 2000). Por ser voluntárias, não se aplicavam às transferências realizadas em decorrência da repartição tributária determinada pela CF/1988.

Para a realização das transferências voluntárias, a LRF estabeleceu um conjunto considerável de exigências. Passou a ser necessário que o ente subnacional: i) esteja em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e prestação de contas de recursos recebidos anteriormente; ii) esteja cumprindo os limites constitucionais de despesas com educação e saúde; iii) tenha previsão orçamentária de contrapartida ao convênio firmado; e iv) esteja cumprido a regra de ouro das finanças públicas prevista na CF/1988, segundo a qual as operações de crédito (receita de capital) não podem ser maiores do que as despesas de capital, o que evidenciaria um déficit do orçamento corrente.

Conforme estabelecido pela LRF, as transferências seriam suspensas, não mais podendo ser realizadas, caso o ente receptor não estivesse cumprindo: i) os limites estabelecidos de endividamento, de despesa de pessoal e de inscrição de despesas em restos a pagar; ii) a exigência de envio de suas contas ao Poder Executivo federal, visando à consolidação das contas dos entes da Federação; e iii) a efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Mas, ao mesmo tempo, a LRF exceu as ações de educação, saúde e assistência social dessas situações de suspensão das transferências voluntárias. Isso não eximiu os entes subnacionais da obediência aos requisitos enumerados, mas facilitou bastante a realização das transferências voluntárias para essas políticas, nos casos específicos em que ainda são realizados.

Note-se que parte das extensas informações necessárias para o cumprimento das condições estabelecidas na LRF, a serem informadas à União para a realização de convênios, consta do relatório de gestão fiscal a ser publicado por todos os entes da Federação, previsto na própria LRF. Mas outra parte deverá ser fornecida pelo ente ao órgão federal concedente, para preenchimento do Cadastro Único de

Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), criado pela IN/STN nº 1, de 7 de maio de 2001. No CAUC, deve ser registrado pelo órgão concedente dos recursos o atendimento dos requisitos legais para a formalização dos convênios, emitindo-se um extrato que certifica a habilitação para esse fim.

A STN, porém, foi além da LRF, ao exigir também a regularidade das operações de crédito realizadas por estados e municípios – a ser informada ao Tesouro Nacional pelo Banco Central –, bem como a regularidade do pagamento das contribuições devidas ao sistema de seguridade social e do depósito das parcelas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Estas, obviamente, constituem obrigações legais dos entes subnacionais, mas não estavam vinculadas pela legislação ao recebimento de transferências voluntárias. Em 2001, foi publicada nova norma, com a criação de exigências adicionais para disciplinar a captação de dados pelo CAUC.²⁵

Em relação à LDO, constata-se uma tendência crescentemente legiferante em relação às transferências voluntárias, o que pode ser ilustrado pelo fato de que, somados, os termos “transferências voluntárias” e “convênios” constam apenas uma vez na LDO para 1991;²⁶ quatro vezes na LDO para 2002;²⁵ na LDO para 2012;²⁷ e 32 vezes na LDO para 2021.²⁸ Futuras pesquisas podem esclarecer em que medida essa tendência incorpora as preocupações do Poder Executivo e dos órgãos de controle em regulamentar as transferências voluntárias, e em que medida reflete as preocupações dos congressistas em não permitir restrições que impeçam a concretização dessas transferências.

A LDO para 2021 traz dispositivos que tratam: i) da realização de repasses a entidades privadas sem fins lucrativos; ii) de regras específicas para a verificação e a oferta das contrapartidas de estados, Distrito Federal e municípios, estabelecendo as porcentagens mínimas e máximas, segundo a capacidade financeira da unidade beneficiada e o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); iii) da regulamentação das transferências para a aquisição de veículos para o transporte sanitário pelo Ministério da Saúde (MS); iv) da transparência e da fiscalização dos recursos recebidos da União, exigindo-se a divulgação e a especificação das transferências realizadas por meio de dotações genéricas; e v) de regras para o tratamento operacional de convênios com obras e serviços com indícios de irregularidades graves, cujas dotações só podem ser utilizadas mediante saneamento ou esclarecimento dos indícios e respectiva liberação pelo Congresso Nacional. Mais uma vez, é criada exceção para

25. IN/STN nº 3/2001.

26. Lei nº 8.074/1990.

27. Lei nº 12.465/2011.

28. Lei nº 14.116/2020.

a política de saúde, dispensando as contrapartidas das transferências voluntárias e obrigatórias de recursos do SUS.

3.2 Novos instrumentos e atores nas transferências da União a entes subnacionais

A relevante inovação institucional ocorreu em 2007, com a criação do instrumento do contrato de repasse, pelo qual a transferência de recursos da União para estados e municípios é efetivada por intermédio de uma instituição financeira federal,²⁹ que tem sido a Caixa Econômica. Na prática, isso significa utilizar a estrutura capilarizada do banco para a mediação das relações entre a União e os entes subnacionais, cumprindo-se as exigências legais para apresentação, fiscalização e apreciação das prestações de contas das transferências voluntárias. Para a Caixa, significa a possibilidade de prestar um serviço com aumento de suas receitas.

As resoluções da STN foram revogadas, mas as obrigações legais para a realização de convênios e contratos de repasse foram mantidas, sendo instituídos requisitos adicionais para a realização de convênios e contratos de repasse, como a realização de chamadas públicas, fornecimento de documentação adicional para a habilitação, regras de transparência e prestação de contas, e exigências para a realização dos acordos. Em 2011, foram introduzidas pelo Poder Executivo novas excepcionalidades para as transferências do MS destinadas a serviços de saúde integrantes do SUS, em relação às entidades privadas sem fins lucrativos.³⁰

Um capítulo à parte na trajetória das transferências voluntárias são as parcerias com organizações da sociedade civil e a criação de instrumentos específicos para formalizar parcerias com o terceiro setor. Nos marcos da reforma gerencial, a implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995) trouxe a preocupação com a busca de parcerias com o setor privado não lucrativo, o que implicou a criação de novos instrumentos para o repasse de recursos para organizações não governamentais (ONGs). Isso alterou o paradigma de quem são considerados os representantes das comunidades locais na parceria com a União para a implementação de políticas públicas. Além disso, implicou a posterior criação de três instrumentos específicos de formalização das parcerias – o termo de parceria, em 1999, e os termos de colaboração e de fomento, em 2014.

A primeira mudança foi aprovada com a Lei das Organizações Sociais (OS) em 1998.³¹ No ano seguinte, foi estabelecido o termo de parceria como instrumento jurídico de transferência de recursos para organizações da sociedade civil de interesse

29. Decreto nº 6.170/2007.

30. Decreto nº 7.568/2011.

31. Lei nº 9.637/1998.

público (Oscips) nas três esferas de governo.³² Mas a eficácia jurídica da Lei das OS foi inicialmente posta em dúvida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923, proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Apenas em 2015, o STF decidiu pela validade da prestação, por essas organizações, de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde (Gouveia, 2016), tendo mantido por dezessete anos a insegurança jurídica em relação à lei.

Em 2014, mais de quinze anos depois da Lei das OS, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), igualmente para os três níveis da Federação, que inovou ao criar dois novos instrumentos de relacionamento jurídico para o repasse de recursos financeiros para ONGs: o termo de parceria, destinado às transferências voluntárias propostas pela administração pública,³³ e o termo de fomento, para planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil. A regulamentação dos termos de parceria e fomento estabeleceu a criação de comissões de seleção das propostas, bem como de monitoramento e avaliação das parcerias realizadas; a realização de capacitações para os membros das organizações parceiras; e regras de transparência.

A concretização desses termos exige a realização de chamamento público para selecionar as organizações parceiras, excetuando-se os casos previstos na legislação. Ao mesmo tempo, foi criado o procedimento de manifestação de interesse social, que passou a permitir que organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos apresentem propostas ao poder público para a realização de chamamentos públicos. Trata-se de um mecanismo que permite às organizações sociais inserir suas demandas no planejamento das ações do Estado, como se estivessem organicamente vinculadas, pois elas podem propor linhas de ação e depois apresentar projetos para executá-las.

Com o formato adotado, os termos de parceria e de fomento converteram as ONGs em extensões da máquina pública federal, terceirizando o fornecimento de serviços à população local, sem a participação direta das administrações estaduais e municipais. Isso é ainda mais facilitado pela variedade de situações em que as organizações parceiras não precisam ser selecionadas por meio dos chamamentos públicos previstos na legislação. Entre as exceções, destacam-se: i) projetos instituídos por emendas parlamentares, desde que não envolvam celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial; ii) atividades dos serviços de educação, saúde e assistência social, se executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo respectivo órgão

32. Lei nº 9.790/1999.

33. Lei nº 13.019/2014.

gestor; iii) projetos executados por entidades filantrópicas e sem fins lucrativos; e iv) contratos de gestão com OS.

No intuito de promover a simplificação do acesso dos entes subnacionais e das ONGs aos programas da União, foi criado, em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), acessado pela internet, e desde 2019 denominado Plataforma +Brasil.³⁴ Nesse portal, deve ser feito o cadastramento de entidades públicas e privadas candidatas a receber recursos, sendo possível tomar conhecimento de todos os programas federais vigentes para as transferências voluntárias. No Siconv, são feitas as apresentações de propostas e plano de trabalho; realizados atos de gestão pelos convenientes e contratados; e realizada a prestação de contas dos recursos recebidos. Note-se que, embora tenha automatizado o processo de concessão de recursos, aumentado a sua transparência e ampliado o acesso a ele, a introdução do Siconv também tornou mais complexa a gestão dos recursos recebidos. Isso porque introduziu novos procedimentos e operações que devem ser realizados pelo ente ou organização, permitindo inclusive o monitoramento em tempo real dos atos de gestão praticados pelos convenientes e contratados.

3.3 Breves considerações sobre o comportamento parlamentar

Em meio à complexificação das normas de transferências voluntárias, percebe-se que se por um lado o Congresso Nacional aprovou medidas que aumentavam as exigências do instrumento convenial, por outro o resultado do processo legislativo tem contribuído também no sentido de facilitar sua realização. Isso ocorreu tanto na aprovação da LRF como na instituição do orçamento mandatório (e das chamadas emendas parlamentares impositivas).

Em relação à proposta de LRF apresentada originalmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso,³⁵ destacam-se três pontos alterados pelos parlamentares nos dispositivos que disciplinam as transferências voluntárias, todos no sentido de facilitá-las. O primeiro foi a retirada da exigência de que os entes que constituíram regimes próprios de previdência social devessem atender às diretrizes e aos parâmetros previstos na legislação. A segunda foi a exceção citada na subseção 3.1, que exclui as áreas de saúde, educação e assistência social das situações de suspensão de transferências em caso de incumprimento de exigências, o que também não estava previsto no projeto de lei, tendo sido incluído pelo Congresso Nacional. Por fim, destaque-se que os parlamentares retiraram do projeto a previsão na LDO para a inclusão de critérios para a realização das transferências. Nos termos do projeto original, os critérios seriam estabelecidos segundo o porte, a região e o desenvolvimento econômico dos entes a serem

34. Disponível em: <<https://siconv.com.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

35. Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/1999.

beneficiados pelas transferências voluntárias. A exclusão desta regra deixou para o jogo político e para as negociações do Poder Executivo com sua base parlamentar o resultado das transferências voluntárias realizadas, em relação às regiões do país e às características socioeconômicas dos entes mais favorecidos pelos recursos federais. O que passou a valer foram as pressões políticas de cada parlamentar e cada bancada (seja a bancada estadual, seja a bancada partidária).

O Congresso Nacional também aprovou emendas constitucionais (ECs) que criaram o orçamento mandatório, estabelecendo a obrigatoriedade das transferências voluntárias relativas às emendas parlamentares à LOA, sejam emendas individuais, sejam emendas de bancada estadual. São as chamadas emendas impositivas. A obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares se deu por meio da aprovação de três ECs, que implantaram ao longo do tempo um conjunto de regras que anulou o caráter autorizativo da LOA para as alterações realizadas pelo Legislativo.

A primeira delas, a EC nº 86/2015, tornou obrigatória a execução (empenho) das emendas individuais até o valor de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, obrigando ainda o pagamento de pelo menos metade do respectivo valor no ano em que forem executadas. Das emendas aprovadas, 50% devem ser destinadas a serviços públicos de saúde. Quatro anos depois, em 2019, novas regras constitucionais passaram a permitir a aprovação de emendas individuais para as chamadas transferências especiais, que não possuem finalidade específica, são transferidas sem a necessidade de convênios ou equivalentes, e podem ser aplicadas em qualquer programação finalística de competência do ente receptor, sendo no mínimo 70% em despesas de investimento. Por sua vez, as transferências definidas devem seguir a programação constante das emendas, observando-se as competências da União na aplicação dos recursos.³⁶

Em 2019, também foi incluída na CF/1988 a obrigatoriedade da execução (empenho) de emendas de bancada estadual no valor de 1% da RCL do exercício anterior, devendo ser realizadas anualmente no caso dos investimentos plurianuais já iniciados. Também deve ser feito o pagamento de pelo menos metade delas no ano de execução. Diferentemente do que ocorreu com as emendas individuais, não foram aprovadas regras mais detalhadas sobre as emendas de bancadas estaduais.³⁷ Regras em comum aos dois tipos de emenda determinam que a execução não será obrigatória apenas em casos de impedimentos técnicos, cabendo à LDO definir os procedimentos para redirecionar os recursos, os quais poderão ser contingenciados na mesma proporção das despesas discricionárias. Porém, a regra de maior destaque para a análise deste capítulo é a que desobriga o ente receptor a

36. EC nº 105/2019.

37. EC nº 100/2019.

estar adimplente com o governo federal para receber recursos das emendas individuais e coletivas, o que se torna um facilitador considerável.

4 AS TRANSFERÊNCIAS EDUCACIONAIS

Os processos de criação do SUS e do Suas, e do surgimento do instrumento de repasses de fundo a fundo, já foram registrados pela literatura dedicada a essas políticas (Cordeiro, 2014; Dowbor, 2009; Pimenta, 1993; Sposati e Falcão, 1990). Menos destacada é a experiência da implementação das políticas educacionais da União, mediante transferências automáticas, sem a constituição de fundos contábeis ou de um sistema único, nacional e descentralizado.

Efetivamente, no caso da educação, isso ocorreu mediante um conjunto de leis específicas para os diferentes programas. Tais transferências são operacionalizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), encarregada dos repasses da merenda escolar, do livro didático, do transporte escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros programas importantes atualmente implementados.

Esses repasses tiveram como precursores a distribuição de gêneros alimentícios da merenda escolar e a distribuição do livro didático, que se iniciou antes mesmo da criação do FNDE. A institucionalização do livro didático começou como uma política de regulação do mercado e depois se tornou uma política de aquisição e distribuição de livros pelo MEC, abrindo o caminho para programas concebidos e custeados pela União. Por sua vez, a política da merenda escolar passou a ser executada com repasses de recursos utilizando o instrumento convenial e mais tarde com transferências automáticas, constituindo-se em modelo de governança orçamentária mimetizado para a criação de novos programas educacionais.

4.1 Das origens ao regime militar

A educação colonial no Brasil foi organizada a partir da conjunção de interesses da Coroa portuguesa, que estava empenhada na conquista territorial, e da Igreja Católica, que ambicionava expandir a fé cristã e recebeu a incumbência de implantar missões, colégios, e escolas de ler, escrever e contar. Mas, com o fim do período jesuítico, em 1759, esse sistema foi desmontado sem que se implantasse um sistema organizado em seu lugar. No Império, a preocupação com a educação no novo país se expressou pelo texto da Constituição de 1824, que previa o ensino primário público e gratuito universal e a criação de universidades, mas muito pouco se concretizou. Posteriormente, o ensino primário para as classes trabalhadoras foi transferido aos estados pelo Ato Adicional de 1834,³⁸ ficando

38. Lei nº 16/1834.

o governo imperial encarregado do ensino secundário e superior, destinado às elites. Em 1837, com a criação do Colégio Pedro II, foram realizadas reformas que prometiam implantar um ensino secundário amplo e de qualidade, mas estas não foram adiante. Na Primeira República, a Constituição de 1891 manteve para os estados a responsabilidade sobre o ensino primário e profissional, e instituiu o ensino leigo nas escolas públicas. A dualidade do sistema de ensino foi mantida pela Constituição de 1891, em que pesem as tentativas de reforma na Primeira República (Piletti, 2003).

Em 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), um movimento de intelectuais e educadores cujo objetivo era sensibilizar os definidores de prioridades para uma agenda de resolução dos problemas educacionais brasileiros. Esse movimento doutrinariamente plural alimentou reformas educacionais estaduais em São Paulo, no Rio Grande do Norte, no Distrito Federal, em Pernambuco e em Minas Gerais. Propunham a gratuidade, a obrigatoriedade e a laicidade do ensino, assim como a coeducação.³⁹ A ABE encontrou fortes resistências nos defensores da educação confessional, contrários aos seus princípios e à interferência do Estado no setor. Ao mesmo tempo, conseguiu mobilizar amplo apoio nas várias conferências nacionais da educação que organizou, as quais desaguarão no famoso Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, assinado por 26 intelectuais e educadores (Romanelli, 2010; Alencar, 2016). O manifesto reafirmava os princípios da ABE, enfatizando ainda o papel do Estado na oferta universal do ensino público, a relação desse projeto com o de desenvolvimento nacional, e a necessidade de um projeto de reconstrução educacional com base na autonomia da função educativa, na descentralização do ensino e na formação superior dos professores (Azevedo *et al.*, 1984).

A partir do Manifesto dos Pioneiros, percebe-se o surgimento de iniciativas de políticas públicas federais em educação, que foram lentamente se transformando para constituir importantes políticas promovidas hoje pela União. No entanto, inicialmente seguiram um modelo de governança oposto à descentralização proposta pelo manifesto, mas coerente com a centralização administrativa da era Vargas e com a reforma educacional de Francisco Campos (Dallabrida, 2009). Entre essas políticas, destacam-se a do livro didático e a da merenda escolar. Ao mesmo tempo, houve uma preocupação com a realização de estudos e a promoção de estatísticas educacionais.

A primeira política de destaque foi a regulação e oferta estatal de livros didáticos destinados a alunos, que teve uma multiplicidade de iniciativas e instituições até o atual desenho. Em 1937, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL)⁴⁰ com os

39. Educação conjunta dos dois sexos.

40. Decreto-Lei nº 93/1937.

objetivos de organizar e publicar a *Enciclopédia Brasileira* e o *Dicionário da Língua Nacional*; editar obras raras; promover a edição e a importação de livros; e incentivar a criação de bibliotecas públicas. Suas publicações eram vendidas por preço equivalente ou inferior ao de custo, e distribuídas gratuitamente às bibliotecas públicas. Até o final do primeiro governo Vargas, o dicionário e a enciclopédia não haviam sido concluídos, mas o INL atuara intensamente na distribuição de acervos para a implantação de bibliotecas.

Em 1938, um ano depois da criação do INL, a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) foi instituída com a função de aprovar os livros didáticos a ser utilizados nas escolas brasileiras. A CNLD representou o estabelecimento de uma regra centralizada e controlada de padronização ideológica dos livros didáticos escolhidos pelas escolas (Freitag, Motta e Costa, 1987; Ferreira, 2008; Filgueiras, 2013), além de ter proibido a utilização de livros didáticos de autoria de professores, diretores e autoridades escolares em suas respectivas jurisdições.⁴¹ A CNLD foi ampliada de sete para dezesseis membros em 1939,⁴² e suas normas procedimentais foram detalhadas em 1945,⁴³ aumentando o controle sobre a produção e a circulação dos livros.

Em janeiro de 1937 houve uma reorganização do Ministério da Educação e Saúde, o Instituto Nacional de Pedagogia (INP) foi criado para realizar pesquisas sobre os problemas do ensino.⁴⁴ No ano seguinte, o funcionamento do instituto foi regulamentado e sua denominação alterada para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep).⁴⁵ Entre suas atribuições, estavam a documentação de doutrina e técnicas pedagógicas e a divulgação de práticas pedagógicas, bem como a promoção de estudos e pesquisas sobre os problemas do ensino, métodos e processos pedagógicos, além de psicologia aplicada à educação.

No governo de Eurico Gaspar Dutra e no segundo governo Vargas, não se verificam grandes mudanças institucionais nas políticas do livro didático ou em relação ao Inep. Mas, no início de 1956, o presidente interino Nereu Ramos assinou o decreto de criação da Campanha Nacional de Material Escolar,⁴⁶ gestada por Vargas, para a produção própria de material didático, o que incluía coleções para o estudo das ciências naturais e matemáticas, material de estudo de geografia e história, dicionários, atlas e outras obras de consulta. O material didático seria distribuído a preço inferior ao do custo de produção. Coube a Juscelino Kubitschek institucionalizar a campanha.

41. Decreto-Lei nº 1.006/1938.

42. Decreto-Lei nº 1.177/1939.

43. Decreto-Lei nº 8.460/1945.

44. Lei nº 378/1937.

45. Decreto-Lei nº 580/1937.

46. Decreto nº 38.556/1956.

A merenda escolar como política federal começou a ser debatida no governo Vargas após importantes estudos realizados desde os anos 1930, revelando a carência nutricional da população brasileira, com destaque para os trabalhos realizados pelo cientista pernambucano Josué de Castro (Stefanini, 1998). Na segunda metade dos anos 1930, foi criado o salário mínimo (SM), para satisfazer as necessidades básicas do trabalhador, e estabelecido o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), para assegurar a alimentação dos trabalhadores e realizar estudos e pesquisas na área (Silva, 1995). Nos anos 1940, a merenda foi regulamentada por portarias do Ministério da Educação e Saúde (Stefanini, 1998). Criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), “que defendia a necessidade de as escolas ofertarem alimentação aos educandos, porém [este fornecimento] não foi concretizado” (Conceição, 2019, p. 4). Ao mesmo tempo, eram implementadas iniciativas de governos estaduais e municipais, e das próprias escolas, por meio das caixas escolares (Stefanini, 1998), mas sem o mesmo sucesso no nível federal.

Em 1952, no segundo governo Vargas, “foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais” (Silva, 1995, p. 88). Em 1954, é criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Educação e Saúde (Sturion, 2002 *apud* Belik e Chaim, 2009), com um grupo que seguia os ideais de Josué de Castro (Stefanini, 1998), mas pouco se avançou.

Coube ao presidente Café Filho oficializar a retomada da política de alimentação e nutrição nas escolas, com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1955,⁴⁷ que buscava todos os meios necessários para incentivar a merenda escolar e melhorar seu valor nutritivo. A campanha, que não envolvia o repasse de recursos federais para entes subnacionais, distribuía nacionalmente gêneros adquiridos via processos licitatórios ou doados pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância,⁴⁸ pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por agências do governo norte-americano (Torres Filho e Carvalho, 1989 *apud* Stefanini, 1998). Com esse modelo centralizado, cabia ao governo federal a escolha do cardápio e seus atributos nutricionais. Para dar sustentação financeira à campanha, que passou a ser chamada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), Juscelino Kubitschek criou um fundo especial contábil em 1956.⁴⁹

47. Decreto nº 37.106/1955.

48. Atualmente, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

49. Decreto nº 40.052/1956.

4.2 O regime de 1964: uma tímida descentralização

Com o regime militar, importantes mudanças de rumo são operadas nas políticas educacionais, entre as quais destacamos o financiamento educacional do livro didático, da merenda escolar e do Inep. A descentralização das ações da União, pretendida pelo Decreto-Lei nº 200/67, no entanto, não ocorreu.

A Constituição de 1967 extinguiu a vinculação de recursos à educação, mas antes o regime criou o salário-educação como fonte suplementar de recursos.⁵⁰ Em 1968, é criado o FNDE, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para projetos educacionais, incluindo a merenda escolar.⁵¹ Ao FNDE coube a gestão do salário-educação, entre outros recursos destinados na lei que criou o fundo.

Em 1970, é concedida autonomia administrativa e financeira ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que em 1972 é transformado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, mantendo a sigla Inep, “com a finalidade de, como órgão central de direção superior, exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no país” (Brasil, 1972). Mas o Inep sofreu muitas mudanças no seu papel e na sua estrutura durante os anos 1970 e 1980, que colocaram em risco sua própria existência. Recuperou-se apenas nos anos 1990, com os novos papéis atribuídos no governo FHC (Guimarães, 1999).

Em relação às políticas do livro didático, verifica-se que “durante a ditadura militar brasileira o Ministério da Educação estabeleceu duas políticas para os livros didáticos distintas e organizadas concomitantemente” (Filgueiras, 2015, p. 87). De um lado, o estímulo e o controle do mercado privado de livros, e de outro a produção de manuais escolares e livros didáticos para estudantes carentes. Em 1966, o governo brasileiro firmou um acordo com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), ocasião em que foi criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (Colted),⁵² em substituição à CNLD. A Colted tinha a finalidade de incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do MEC relacionadas com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e didáticos. Com o acordo, foi possível também adquirir e distribuir gratuitamente 51 milhões de livros para o ensino primário, secundário e superior, a partir de 1967, ao longo de três anos (Filgueiras, 2015). Mas essa política de distribuição não teve continuidade, por falta de recursos orçamentários.

50. Lei nº 4.440/1964, alterada pela Lei nº 4.863/1965.

51. Inicialmente como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), Lei nº 5.337/1968, transformado em FNDE em 1969 pelo Decreto-Lei nº 872/1969.

52. Decreto nº 59.355/1966. Inicialmente denominada Conselho do Livro Técnico e do Livro Didático, nos termos do Decreto nº 58.653/1966.

Também em 1967, a Campanha Nacional do Material Escolar é transformada na Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), tendo “por finalidade a produção e distribuição de material didático de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, preço e utilização”.⁵³ Em 1971, os objetivos se ampliam para a publicação própria de livros didáticos para o núcleo comum das matérias do ensino primário e secundário.⁵⁴ A ocorrência de escândalos na produção e na distribuição dos livros e as dificuldades na logística de distribuição levaram à criação de um grupo de trabalho para propor a reestruturação da produção de livros didáticos no Ministério da Educação e da Cultura, em 1971, que se encontrava fragmentada em três órgãos: INL, Colted e Fename (Filgueiras, 2015). A Colted foi extinta no mesmo ano, quando o livro didático passou para a alçada do INL, que continuava com suas atividades apesar de ter perdido relevância ao longo do tempo (Tavares, 2014).

A Fename continuou em atividade, recebendo em 1976 a incumbência de executar o Programa do Livro Didático (PLD), com recursos do FNDE. Em 1978, a Fename distribuiu 20 milhões de livros (Filgueiras, 2015). Em 1983, foi transformada na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). A partir de 1985, com a Nova República, os livros passaram a ser escolhidos pelos próprios professores que os utilizam, mediante ampla consulta,⁵⁵ prática que já ocorria em alguns estados (Freitag, Motta e Costa, 1987) e que se mantém até o presente.

Na merenda escolar, a diminuição das doações internacionais nos anos 1960 levou a um aumento das compras realizadas pelo governo federal no regime militar. Essa expansão implicou um crescimento dos centros de distribuição regionais, que chegaram a 120 no final dos anos 1960. Mas a ação institucional da campanha, no período de 1967 a 1972, apontava para recursos limitados e desigualmente distribuídos (Stefanni, 1998). Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), em 1972, autarquia do MS, é criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronam), com destaque para a merenda (Silva, 1995).

A intenção era levar as decisões para a esfera das políticas de saúde, esvaziando o papel da educação, o que não se efetivou. No período de 1973 a 1979, mudanças na CNAE levaram a que a compra de grande parte de alimentos doados a estados e municípios fosse realizada pelas coordenações regionais, mediante a descentralização dos recursos, cabendo o papel de coordenação e controle à esfera federal. Em 1979, eram atendidos 3.549 municípios (Stefanni, 1998). No mesmo ano, a política de merenda passa a ser denominada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 1981, a CNAE é substituída pelo Instituto

53. Lei nº 5.327/1967.

54. Lei nº 5.692/1971.

55. Decreto nº 91.542/1985.

Nacional de Alimentação Escolar (Inae), fundida com a Fename para a criação da FAE em 1983, e que passou então a ser responsável também pelo PNAE.

Com a CF/1988, em seu art. 208, inciso o atendimento ao aluno do ensino fundamental com programas suplementares de alimentação foi constitucionalizado, definindo-se que seria financiado com recursos de “contribuições sociais [portanto pertencentes ao orçamento da Seguridade Social] e outros recursos orçamentários” (Brasil, 1988). Assim, não poderia ser custeado com os novos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) – 18% das receitas de impostos da União⁵⁶ –, nem com os recursos da contribuição social do salário-educação – fonte suplementar do ensino fundamental⁵⁷ e mais tarde estendida à educação básica.⁵⁸

4.3 Os governos Itamar Franco e FHC: as bases de uma nova governança orçamentária na educação

A partir de 1994, ainda no governo Itamar Franco, é colocada em marcha uma ampla agenda de reformas que se inicia com mudanças institucionais na política de financiamento da educação. Em seguida, importantes mudanças substantivas das políticas educacionais e de sua estrutura de governança, particularmente do relacionamento financeiro da União com estados, Distrito Federal e municípios, são iniciadas no governo FHC. O contexto era a implementação da reforma gerencial do Estado, mais especificamente do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995). Essas mudanças se iniciam com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), com Itamar Franco, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com FHC.

A aprovação do FSE, instituído em março de 1994 no contexto de restrições fiscais após o Plano Real, implicou a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições da União, incluindo os destinados à educação. Ao mesmo tempo, o FSE deveria ser utilizado para o “custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social” (Brasil, 1994). Vigente em 1994 e 1995, foi depois prorrogado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) entre janeiro de 1996 e junho de 1997, e mais uma vez entre julho de 1997 e dezembro de 1999. Nessa última prorrogação, os objetivos passaram a ser o custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos da União ao Fundef. A partir de 2000,

56. Conforme estabelecido no *caput* do art. 212 da CF/1988.

57. Decreto-Lei nº 1.422/1975 e art. 212, § 5º, da CF/1988.

58. Emenda Constitucional nº 53/2006.

o fundo deixou de existir, e a CF/1988 passou a prever a simples desvinculação de recursos da União (DRU), sem estabelecer qualquer destinação.

Um fator de impacto adicional na perda de recursos vinculados à educação era que o cálculo do FSE, do FEF e da DRU era realizado sobre a receita bruta de impostos arrecadados pela União, antes da partilha tributária com estados, Distrito Federal e municípios. Desse modo, o impacto sobre recursos vinculados pela CF/1988 à MDE (*h*) era maior do que se aplicada à desvinculação diretamente à MDE (*g*) ou sobre o resultado líquido da vinculação (*f*). A tabela 1 apresenta os dados com base na LOA de 2003, a última elaborada pelo governo FHC.

TABELA 1
Impacto da DRU na MDE (2003)

Bloco	MDE na LOA 2003	Valores nominais (R\$ bilhões)	Valores reais (R\$ bilhões) ¹	Participação (%)
Receita	Receita de impostos arrecadada pela União (<i>a</i>)	108,1	294,72	100
	Transferências constitucionais de partilha tributária a estados, Distrito Federal e municípios (<i>b</i>)	43,7	119,14	40
	Receita líquida de impostos da União (<i>c = a - b</i>)	64,4	175,58	60
DRU	DRU de 20% sobre receita de impostos arrecadada pela União (<i>d = 20% de a</i>)	21,6	8,9	20
	Receita líquida após DRU (<i>e = c - d</i>)	42,8	116,6	40
MDE	18% da MDE sem DRU (<i>f = 18% de c</i>)	11,6	31,6	18
	18% da MDE aplicando-se a DRU à MDE (<i>g = 80% de f</i>)	9,3	25,3	14
	18% da MDE sobre receita líquida após DRU (<i>h = 18% de e</i>)	7,7	21,0	12

Fonte: Brasil (2003).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Preços reais médios de 2021, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

Como se pode perceber, o cálculo do FSE, do FEF e da DRU aplicado a partir da receita bruta de impostos (*a*) implicou uma redução da vinculação de 18% da receita líquida de impostos para 12%, ou seja, uma perda de 33% dos recursos da educação. Se a desvinculação incidisse sobre a receita líquida de impostos, o resultado seria uma diminuição para 14% da receita líquida, uma perda de 22% – no caso, esse cálculo tem o mesmo resultado do apresentado na letra (*g*) da tabela 1.

A criação do Fundef, por sua vez, alterou substantivamente a política nacional para o ensino fundamental, a forma de financiamento e a forma de relacionamento da União com os entes subnacionais. Ele foi criado como um fundo contábil em 1996 e implantado a partir de janeiro de 1998, por um prazo de dez anos,⁵⁹

59. EC nº 14/1996, regulamentada pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997.

sendo que, do total do fundo, no mínimo 60% deveriam ser utilizados para a remuneração de professores, gerando forte impacto no piso nacional da categoria. Era composto, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, por uma cesta de 15% da arrecadação de impostos pertencentes a estados e municípios, ou seja, uma subvinculação dos 25% previstos na CF/1988 que esses entes deveriam destinar à MDE.⁶⁰

Também se constituía em receita do Fundef a complementação da União para os estados que não conseguissem alcançar o valor *per capita* por aluno para assegurar o padrão mínimo de qualidade do ensino. O valor, no entanto, sempre foi definido a partir das restrições fiscais do governo federal, numa espécie de conta de chegada. Em 2003, por exemplo, mesmo ano dos dados apresentados na tabela 1, foram aplicados R\$ 620 milhões, dos quais R\$ 500 milhões eram dos recursos vinculados à MDE e R\$ 120 milhões do salário-educação.⁶¹ Isso significa a utilização de fontes que já financiavam políticas federais de educação, não implicando financiamento adicional pela União, mas acarretando cortes em outras políticas.

A EC do Fundef estabeleceu os recursos que seriam distribuídos entre o governo estadual e os governos municipais com base na matrícula dos alunos da educação básica, aferida pelo censo escolar, o qual já era realizado pelo Inep desde 1964. O acompanhamento e o controle da distribuição e da aplicação dos recursos deveriam ser realizados pelos conselhos estaduais e municipais do Fundef, com participação do Poder Executivo, dos conselhos nacional e estaduais de educação, dos pais de alunos, de professores, de representantes dos trabalhadores em educação, entre outros. A partir daí, o censo escolar assume papel fundamental na definição dos valores repassados a entes subnacionais em diversas outras políticas financiadas pela União, e os conselhos do Fundef tornam-se peças essenciais no controle social e na fiscalização dos recursos descentralizados.

Após a criação do Fundef, as principais mudanças nas organizações encarregadas da coordenação e execução de políticas educacionais nesse período são: i) a transformação do Inep em autarquia do MEC; ii) a fusão da FAE com o FNDE; e iii) a extinção das delegacias regionais do MEC (Demecs) nos estados. Essas medidas foram acompanhadas da criação das transferências automáticas na educação para os repasses da merenda escolar e do então recém-criado PDDE.

60. Os impostos que compõem a cesta são: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos estados e ao Distrito Federal; e recursos transferidos pela União a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

61. Conforme consulta realizada em 30 de junho de 2021 em: <<https://www1.sioop.planejamento.gov.br/>>.

Com a transformação do Inep em autarquia, em 1997, ele recebe como missão o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, e a produção e a disseminação de estatísticas e informações educacionais.⁶² Depois de perder a relevância que teve até o início do regime militar e de ser quase extinto no governo Fernando Collor de Mello, o órgão se transformou num dos principais instrumentos de assessoramento e coordenação das políticas educacionais (Castro, 1999), o que representa uma refundação não apenas legal, mas também como política e institucional do órgão.

Em maio de 1998, a FAE foi extinta e suas competências e estrutura são transferidas ao FNDE.⁶³ Até então, a FAE executava, além do PNAE e do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), outros programas oriundos da missão da antiga Fename.⁶⁴ Esta mudança consolida o FNDE não apenas como órgão financiador da política educacional para o ensino fundamental, mediante financiamento de políticas educacionais executadas por outros órgãos, mas também como operacionalizador das políticas. Anteriormente, o FNDE realizava apenas transferências para projetos de investimento dos entes subnacionais, incluindo-se as emendas parlamentares à LOA alocadas no seu orçamento. Com a unificação, as representações da FAE nos estados (Refaes), oriundas das antigas representações da CNME, foram extintas.

Em dezembro de 1998, também foram extintas as Demecs, criadas em 1937, no primeiro governo Vargas, como delegacias federais de educação.⁶⁵ Quando de sua extinção, elas realizavam a intermediação política e administrativa do MEC e do FNDE com as administrações estaduais e municipais. As Demecs recebiam os planos de trabalho para a realização de convênios; liberavam os recursos para os entes subnacionais, após a descentralização dos mesmos pelo MEC e pelo FNDE; e recebiam e analisavam as prestações de contas. Com sua extinção, todas estas funções foram transferidas também ao FNDE, e centralizadas em Brasília, gerando um volume extraordinário de processos de convênios e prestações de contas numa estrutura física, administrativa e de recursos humanos insuficientes para esta tarefa. Até hoje, existe um estoque de cerca de 200 mil processos de prestações de contas não examinados pelo FNDE. É neste contexto que surgem as transferências automáticas das políticas educacionais, iniciando-se pelo PNAE.

As mudanças perpetradas no PNAE ocorreram em 1994, no governo do presidente Itamar Franco, ainda sob responsabilidade da FAE, quando a política, a

62. Lei nº 9.948/1997.

63. Lei nº 9.649/1998.

64. Programa Nacional de Material Escolar (PNME); Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); Programa Nacional de Editoração Gráfica; Programa Nacional Biblioteca do Professor; e Programa Nacional Salas de Leitura (PNSL).

65. Lei nº 378/1937.

logística e a governança orçamentária do programa foram alteradas. A aquisição e a distribuição dos gêneros alimentícios foram substituídas pela realização de convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros,⁶⁶ o que foi denominado como a municipalização da merenda escolar. Segundo Stefani (1998), foram firmados 310 convênios com municípios e com as 27 UFs para atender às redes estaduais e municipais que participavam do PNAE, mas que não aderiram ao novo modelo convencional. Conforme dados do FNDE, no total eram 1.532 municípios atendidos em 1994.⁶⁷ Fica evidente a dificuldade técnica e operacional dos municípios, acostumados com o simples recebimento da merenda, que agora teriam que apresentar planos de trabalho detalhados para receber os recursos, planejar os cardápios e fazer suas próprias licitações para a aquisição dos gêneros alimentícios.

O passo seguinte, de grande relevância para a governança orçamentária do PNAE, e já sob a administração do FNDE, foi a autorização dada em dezembro do 1998 para a realização de transferências automáticas de recursos para os municípios, em substituição ao instrumento convencional.⁶⁸ Nesse momento, eram 4.314 os municípios participantes do PNAE por intermédio do instrumento convencional, o equivalente a 70% dos municípios brasileiros.⁶⁹ Com a mudança, os municípios que não aderiram à descentralização convencional foram incluídos, e o PNAE passou a abarcar todo o Brasil. Os recursos são de caráter supletivo e destinados apenas para a compra de gêneros alimentícios.

Importante inovação institucional adotada na mesma ocasião foi a criação de conselhos de alimentação escolar (CAE) como condição para que o ente federativo recebesse os recursos do PNAE, com a função de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos e os cardápios da merenda – que passaram a ser de atribuição dos entes subnacionais pela primeira vez em mais de quarenta anos. Os conselhos são formados por representantes dos poderes Executivo e Legislativo, dos pais e das organizações da sociedade civil (Belik e Chaim, 2009).

A prestação de contas da aplicação dos recursos passou a ser feita ao CAE, que envia apenas o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira dos recursos repassados, com parecer conclusivo acerca de sua aplicação. Os documentos comprobatórios devem ser mantidos pelo ente da Federação pelo prazo de cinco anos para fins de verificação dos órgãos de controle, e desse modo

66. Lei nº 8.913/1994.

67. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

68. Medida Provisória (MP) nº 1.784/1998. Atualmente, a autorização é dada pela Lei nº 11.947/2009, conversão da MP nº 455/2008.

69. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

não são mais enviados ao FNDE. Registre-se que a utilização das transferências automáticas como instrumento de governança orçamentária do PNAE, assim como a dos CAEs como mecanismo de controle do programa, foi adotada no primeiro semestre de 1998, já tendo em conta que as Demecs seriam extintas no segundo semestre, como planejado e preparado desde o início do governo FHC, três anos antes.⁷⁰

No mesmo ato legal que instituiu as transferências automáticas da merenda escolar, foi criado o PDDE, até hoje vigente, com o objetivo de elevar o desempenho escolar mediante a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas. Foram definidas como participantes as escolas públicas do ensino fundamental das redes de ensino dos entes subnacionais e as escolas privadas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).⁷¹ Os recursos do programa são transferidos diretamente para uma conta administrada pela escola que aderir ao programa. A prestação de contas da escola é apresentada ao município ou à secretaria estadual de educação a que estiver subordinada, que por sua vez realiza a prestação de contas unificada ao FNDE. Seguindo o mesmo modelo do PNAE, a prestação de contas do PDDE também é realizada de maneira simplificada.

4.4 Os governos Lula: um novo modelo de governança orçamentária federativa para um orçamento em crescente expansão

Com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), a prioridade dada às políticas educacionais é evidenciada pelo expressivo aumento do orçamento do MEC. Isso foi possível graças à utilização intensiva das transferências automáticas, criadas anteriormente, mas aplicadas de forma limitada, como modelo de relação financeira com estados e municípios, o que restringiu enormemente a realização de convênios entre o MEC e os entes subnacionais.

Esse processo se inicia na segunda metade do primeiro mandato presidencial e se consolida no segundo mandato, quando o Plano Plurianual (PPA) do governo federal é batizado de Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.⁷² A expansão orçamentária se estendeu nos governos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). O gráfico 1 apresenta os dados do orçamento executado pelo MEC entre 2000 e 2015, segundo o grupo de natureza de despesa. No período de dez anos, os gastos totais do MEC aumentaram em 200%, em valores reais.

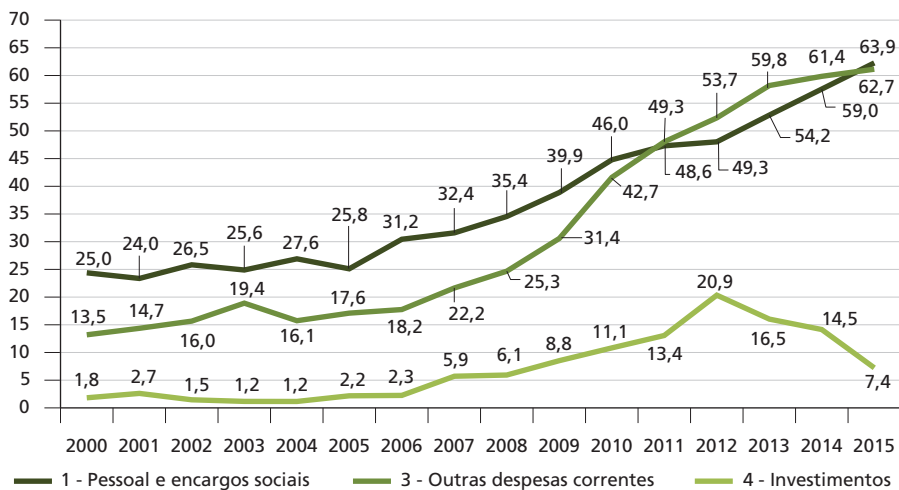
70. Conforme a declaração do então secretário-executivo do ministério (MEC..., 1998).

71. Art. 9º da MP nº 1.784/1998. Anteriormente à publicação da MP, a Resolução nº 3, de 4 de março de 1997, do Conselho Diretor do FNDE, havia criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), o precursor do PPDE (Mafassiolli, 2015).

72. Lei nº 11.653/2008.

GRÁFICO 1

Evolução das despesas executadas do MEC, por grupo de natureza da despesa¹ (2000-2015)
(Em R\$ bilhões)²



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www1.siop.planejamento.gov.br/>>.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Despesa empenhada. Não inclui juros e amortizações da dívida pública e inversões financeiras.

² Preços médios de 2021, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

No ensino superior e na educação profissional, foram realizados massivos investimentos para a expansão das matrículas nas redes de ensino vinculadas ao MEC. Isso resultou no crescimento das despesas de pessoal com novos professores e servidores técnico-administrativos, que saltaram de R\$ 25,8 bilhões em 2005 para R\$ 63,9 bilhões em 2015. Os investimentos chegaram ao seu auge em 2012 (R\$ 20,9 bilhões), no governo Dilma, com o amadurecimento dos projetos de expansão dessas redes e o aumento das transferências a outros entes da Federação. Mas caíram para cerca de um terço desse valor em 2015 (R\$ 7,4 bilhões), com o fim da expansão de universidades e institutos federais, passando os parques investimentos a ser fortemente sustentados pelas transferências aos entes subnacionais, que responderam por 80% dessas despesas no mesmo ano.

O crescimento das despesas de custeio, que passaram de R\$ 16,1 bilhões em 2004 para R\$ 61,7 bilhões em 2015, ocorreu por duas razões. Por um lado, pela expansão das redes de ensino superior e de educação profissional, que aumentaram suas despesas de funcionamento com a nova infraestrutura física. Por outro, pelo considerável aumento das transferências a entes subnacionais destinadas à educação básica, devido à inclusão da educação infantil e do ensino médio em programas que antes financiavam apenas o ensino fundamental, e em virtude da criação do

Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Observe-se que, dado que a classificação do grupo de natureza da despesa é uma classificação econômica, a maior parte das despesas com políticas de educação, consideradas um investimento social, é classificada orçamentariamente como despesas correntes (custeio), uma vez que não gera formação bruta de capital fixo na economia (FBCF). Do ponto de vista contábil, não representam acréscimo patrimonial, sendo tais despesas vistas como de consumo. É o caso de livros, materiais didáticos, gêneros alimentícios, bolsas de estudo, atividade de transporte de estudantes, funcionamento de laboratórios, formação de professores, pagamento de pessoal etc.

A estratégia adotada pelo MEC para ser alçado à condição de prioridade governamental consistiu em múltiplas e concomitantes iniciativas políticas e de gestão, após um início difícil no primeiro governo Lula, quando o ministério chegou a perder recursos nas despesas de custeio no orçamento elaborado em 2003 para 2004. A chegada de Fernando Haddad ao comando da pasta alterou o cenário. Próximo ao presidente da República, o maior definidor de prioridades, Haddad convenceu Lula de que, juntamente com a criação do Bolsa Família e do Suas, a política educacional constituía o cerne da política social historicamente defendida pelo grupo que assumiu o novo governo. Os passos seguintes foram a apresentação de novos programas educacionais e a demonstração de capacidade operacional para sua execução, de forma a viabilizar o aumento do financiamento do MEC.

Mais de quarenta programas foram apresentados no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Do ponto de vista orçamentário, ele foi inicialmente desenvolvido como um componente educacional do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Sua formulação, no entanto, ganhou robustez conceitual e técnica, transformando-se num ambicioso plano que abarcou todos os níveis e modalidades de educação, descolando-se do PAC. Segundo Haddad (2008, p. 5-6), seu objetivo era “enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais (...) através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo”. A principal inspiração foi o já referido Manifesto dos Pioneiros de 1932.

A operacionalização do PDE na educação básica institucionalizou os instrumentos de governança orçamentária criados no governo FHC, de realização de transferências automáticas para estados e de prestação de contas simplificadas da aplicação dos recursos. Isso se verificou não apenas em relação a novos programas criados pelo PDE, mas também em relação ao PDDE e ao PNAE, ampliados substancialmente. O mesmo ocorreu com o livro didático, que foi, ainda, estendido aos alunos do ensino médio, aumentando consideravelmente os recursos aplicados no

programa – embora se trate de um repasse na forma de livros já adquiridos e não em dinheiro.

Na merenda escolar, adotou-se uma política de atualização do valor *per capita* repassado pelo governo federal, que havia sido congelado no governo FHC. O programa foi significativamente ampliado, com a inclusão dos alunos do ensino médio, visto que atendia apenas ao ensino fundamental desde sua formulação inicial em 1955. Outros segmentos foram acrescentados, como as escolas indígenas e rurais, e os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Dado que a operacionalização dos repasses automáticos da merenda escolar já estava instituída, foram utilizados os dados do censo escolar e o cadastro das escolas do Inep⁷³ para incluir os respectivos repasses a estados, Distrito Federal e municípios.

O PDDE, por sua vez, foi utilizado para o aumento dos repasses mediante a criação de novas políticas. Transformou-se numa espécie de “programa guarda-chuva”, sob o qual se operacionalizavam diversos outros programas criados por portarias ministeriais ou resoluções do conselho diretor do FNDE, definindo-se os objetivos, o conteúdo substantivo e os valores *per capita* a serem repassados. Foi integrado aos planos de ação articulada (PAR) a partir de 2007 e estendido para a educação infantil e o ensino médio a partir de 2009 (Mafassioli, 2015). Para ser ter ideia da amplitude do programa, no quadro 1 são apresentados os eixos e as ações financiadas em 2020 e 2021, referentes ao governo Jair Bolsonaro. Atualmente, o PDDE é dividido em eixos, que se subdividem em ações integradas, cada uma representando um diferente programa do MEC.

QUADRO 1
Eixos e ações financiadas pelo PDDE (2020-2021)

Eixos	Ações	
	2020	2021
PDDE Integral	Mais Educação	
	Novo Mais Educação	
PDDE Qualidade	Ensino Médio Inovador	Emergencial
	Atleta na Escola	Educação Conectada
	Mais Cultura na Escola	Novo Ensino Médio
	Mais Alfabetização	

(Continua)

73. Assinale-se que, desde 2001, o nome completo do Inep passou a ser Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, em homenagem ao eminente educador baiano, ex-diretor da instituição. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

(Continuação)

Eixos	Ações	
	2020	2021
PDDE Estrutura	Água na Escola	Água e Esgoto Sanitário
	Escola Acessível	Escola Acessível
	Escola do Campo	
	Escolas Sustentáveis	

Fonte: PDDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde>>. Acesso em: 4 jul. 2021.
Elaboração do autor.

Durante o primeiro governo Lula, foram implementados diversos outros programas, mediante autorização legal específica, utilizando-se do instrumento das transferências automáticas para secretarias estaduais ou municipais, tais como:

- o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), que repassa recursos para novas turmas de EJA cujas matrículas ainda não foram inseridas na partilha do Fundeb;⁷⁴
- o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Urbano, destinado a jovens alfabetizados de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental;⁷⁵
- o Projovem Campo – Saberes da Terra, para a formação de jovens agricultores alfabetizados de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental;⁷⁶
- o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) para a alfabetização de jovens, adultos e idosos;⁷⁷ e
- o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), para promover o transporte de alunos de educação básica da área rural para a rede pública de ensino.⁷⁸

O antigo PNTE, voltado à aquisição de veículos escolares, foi reformulado e lançado em 2007 como Caminho da Escola. O programa foi redesenhado a partir de uma padronização estabelecida pelo FNDE, numa parceria com o

74. Lei nº 10.880/2004.

75. Gerido inicialmente pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), destinado a jovens de 18 a 24 anos, foi criado em 2005 e transferido para o FNDE em 2012 (Alencar e Lima, 2019).

76. Criado inicialmente como Saberes da Terra em 2005, foi transformado em lei pela MP nº 411/2007, convertida na Lei nº 11.692/2008.

77. Criado em 2003, utilizando-se do instrumento convênio, o PBA passou a ser executado por transferências automáticas com a edição da Lei nº 10.880/2004.

78. Lei nº 10.880/2004. No ano anterior, a Lei nº 10.709/2003 incluiu na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) o transporte escolar estadual e municipal como obrigação dos respectivos entes.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), para a aquisição de ônibus, micro-ônibus e embarcações. A fim de facilitar as aquisições e assegurar a padronização, o FNDE passou a realizar periodicamente um registro de preços nacional (RPN), cabendo aos demais entes a adesão e aquisição. A experiência acumulada pelo FNDE para a aquisição de livros didáticos mediante a utilização de RPN foi fundamental para o desenho e o êxito do Caminho da Escola. Esse programa teve como fonte inicial de recursos as emendas apresentadas por parlamentares à LOA e uma linha de financiamento de R\$ 300 milhões⁷⁹ aberta pelo BNDES para o financiamento de veículos pelos demais membros da Federação. Os estados, o Distrito Federal e os municípios também poderiam aderir ao RPN utilizando recursos próprios (Ribeiro e Jesus, 2015).

Juntamente com o PDE, foi lançado, em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (União, estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade), com o objetivo de melhoria do ensino básico, contando no total com 23 diretrizes.⁸⁰ O plano estabelece como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado pelo Inep a partir dos dados do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A adesão voluntária dos entes subnacionais permite o acesso à assistência técnica e financeira da União, por intermédio dos PAR, que, em articulação com o PPA, passou a abarcar todos os demais programas do FNDE em que a União financia ações municipais e estaduais.

O diagnóstico municipal e estadual é realizado por meio do Módulo PAR do Sistema de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).⁸¹ O plano de ações, com as respectivas metas de cada ente, e o termo de convênio plurianual são elaborados automaticamente pelo próprio sistema. A meta-síntese do PAR é a evolução da nota do Ideb do ente para um período quadrienal. Mas o fato de partir de uma avaliação técnica, e de ser elaborado via sistema automatizado, não significa que o plano não possa incorporar metas específicas propostas pelos gestores a partir de sua visão política sobre as prioridades de seus entes federados. Não existe aqui, por exemplo, um critério legal de atendimento da demanda local, como no caso da utilização dos dados do censo escolar para o PDDE, o PNAE e o PNTE. Tampouco há valores definidos com base no número de alunos das turmas formadas, como no Peja, no Projovem e no PBA. Isso permite negociações entre os gestores e o MEC em torno das ações a serem definidas.

79. Valores a preços correntes. A preços médios de 2021, o valor seria R\$ 1,4 bilhão.

80. Decreto nº 6.094/2004.

81. O Simec foi criado e desenvolvido pela equipe da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC para a automação da governança de seus processos de trabalho, com recursos de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mais tarde, foi expandido para a governança do PDE, quando passou a ser chamado de Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. Foi o vencedor da 13ª edição do Concurso Inovação no Setor Público, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Essa mudança na governança das transferências do MEC representa um grande avanço para todos os envolvidos. Estados e municípios deixaram de negociar convênios separadamente em diversas secretarias do MEC e diretorias do FNDE, nas quais montavam carteiras de financiamento educacional, com todas as consequências burocráticas que isso implica. Por seu turno, a União racionalizou sua estrutura física e humana, seus recursos financeiros e os esforços educacionais, estabelecendo um plano integrado e sistêmico de alcance nacional, com metas claras e objetivas.

Em 2012, o PAR foi regulamentado por lei, a qual o insere formalmente no PDE, sem citar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Foi criado o Comitê Estratégico do PAR para definir, monitorar e revisar o plano, com representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).⁸²

Como se pode perceber, as transferências automáticas se converteram no instrumento de repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios nas políticas de educação básica. Isso permitiu, do ponto de vista da governança orçamentária, a ampliação das políticas e do financiamento da educação básica, num contexto de restrição física e humana da estrutura do MEC, quando comparada ao início dos anos 1990. Este tipo de transferência se tornou tão habitual que, para facilitar sua classificação na LOA da União, e sua gestão interna no FNDE, foram criadas duas subfunções na classificação funcional, denominadas transferências para a educação básica,⁸³ em 2008, e educação básica, em 2011.⁸⁴ A criação dessas subfunções – que expressa a ampliação e a incorporação do ensino médio nas políticas do MEC – facilita, para o FNDE, a programação, a execução orçamentária e a prestação de contas aos órgãos de controle dessas transferências.⁸⁵

Resta comentar as estratégias para o aumento do financiamento das políticas educacionais. Essas estratégias implicaram basicamente: i) a retirada da incidência da DRU sobre a educação; ii) o esforço arrecadatário do salário-educação; e iii) a aprovação do Fundeb em substituição ao Fundef.

Em 2009, ainda durante a vigência da DRU para o período 2008-2011, é aprovada a retirada da incidência de 20% sobre os recursos vinculados à educação, na forma apresentada na tabela 2, fazendo com que em 2011 ela não mais ocorresse.⁸⁶ Registre-se, porém, que a retirada da incidência da DRU, quando ocorreu, não produziu efeito prático sobre o orçamento do MEC, pois seu crescimento já vinha sendo financiado

82. Lei nº 12.695/2012.

83. A classificação funcional foi criada pela Portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 42/2008.

84. Portaria SOF nº 54/2011.

85. Nota Técnica nº 006/2011/SPO/SE/MEC.

86. EC nº 59/2009.

com recursos livres do Tesouro Nacional (fonte nº 100 na classificação do Manual Técnico do Orçamento do governo federal), para além da vinculação constitucional. Mas o fim da DRU sobre a educação produziu maior segurança jurídica para a manutenção dos patamares mínimos de financiamento da educação, independentemente do governo.

TABELA 2
Incidência da DRU na MDE (2008-2011)
(Em %)

Ano	DRU
2008	20,0
2009	12,5
2010	5,0
2011	0,0

Elaboração do autor.

Na tabela 3, são apresentadas as fontes de financiamento do MEC entre 2008 e 2011. Os dados evidenciam que o aumento dos recursos vinculados à MDE ocorre num contexto de crescimento das fontes de financiamento primárias do Tesouro Nacional, indicando que o fim da incidência da DRU sobre a educação não teve impacto na decisão do governo de aumentar o orçamento do ministério. Mesmo com a MDE passando de R\$ 33,4 bilhões para R\$ 62 bilhões no período (aumento de 85,6%), os aportes de recursos primários de livre aplicação do Tesouro Nacional (fonte nº 100) cresceram na mesma proporção, 88%.

TABELA 3
Fontes de financiamento do MEC (2008-2011)¹
(Em R\$ bilhões)

	2008	2009	2010	2011
MDE	33,40	41,58	49,66	62,00
Recursos primários de livre aplicação do Tesouro Nacional	12,66	16,46	21,38	23,80
Salário-educação	6,96	7,45	8,94	8,24
Recursos da Seguridade Social	12,37	15,26	12,70	12,85
Receitas próprias	1,77	1,87	2,07	1,85
Fontes financeiras (Tesouro Nacional e outras)	0,00	0,00	0,00	2,60
Outras fontes	0,04	0,02	5,17	0,09
Total	67,21	82,64	99,92	111,42

Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Despesa empenhada.

A segunda estratégia foi o esforço para aumentar a arrecadação do salário-educação. Essa contribuição era arrecadada pelo FNDE, que tinha dificuldades na operacionalização e na fiscalização. Com a criação da Receita Federal do Brasil (RFB) em 2005, o recolhimento passou a ser realizado pelo novo órgão, levando ao aumento da arrecadação. No gráfico 2, estão apresentados os recursos do salário-educação empenhados pelo FNDE entre 2000 e 2015, a preços médios de 2021, equivalentes à parte da União. Constatase um crescimento considerável dos recursos, da ordem de 358% no período, verificando-se uma queda em 2015, decorrente do declínio da atividade econômica.

GRÁFICO 2
Evolução das despesas executadas com recursos do salário-educação (FNDE)
(2000-2015)¹
 (Em R\$ bilhões)²



Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Despesa empenhada.

² Preços médios de 2021, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

A criação do PNATE foi um episódio em que o MEC percebeu uma oportunidade de obter novas fontes de financiamento para suas políticas com recursos do salário-educação. Mudanças na legislação em 2003 mantiveram a repartição original da arrecadação do salário-educação entre a União e os entes da Federação (um terço para a União e dois terços para os entes), mas diminuíram sua incidência para apenas 90% da arrecadação.⁸⁷ O MEC passou a reivindicar os 10% restantes, encontrando forte oposição nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. O resultado dessa disputa foi um acordo segundo o qual os recursos seriam destinados à

87. Lei nº 10.832/2003.

criação do PNATE, que estabeleceu transferências automáticas de recursos de custeio, com um valor *per capita* por aluno matriculado, com base no censo escolar. Com sua institucionalização, o PNTE passou a ser financiado por diversas fontes fiscais.

Por fim, a aprovação do Fundeb, em 2006, em substituição ao Fundef, foi determinante para o aumento dos recursos para a educação. A subvinculação estabelecida dos impostos estaduais e municipais passou de 15% para 20%, e a complementação da União foi elevada substancialmente. Nos três primeiros anos (2007-2009), a União complementava o Fundeb com um valor fixado no texto constitucional, passando a 10% do total dos fundos estaduais a partir do quarto ano (2010). A tabela 4 apresenta este crescimento. Com a mudança, os guardiões, encarregados dos cálculos e da implementação das restrições fiscais, deixaram de participar da arena decisória que anualmente fixava o valor da complementação da União ao Fundef.

TABELA 4
Complementação da União ao Fundef (2006) e ao Fundeb (2007-2010)
(Em R\$ bilhões)

Ano	Valores correntes		Valores atualizados ¹	
	EC	EXEC	EC	EXEC
2006	-	0,45	-	0,99
2007	2,00	2,01	4,25	4,27
2008	3,00	3,17	6,11	6,45
2009	4,50	5,07	8,65	9,75
2010	6,70	6,70	12,35	12,35

Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2021.

Obs.: EC – valor previsto na emenda constitucional; EXEC – valores executados (empenhados/liquidados).

A aprovação do Fundef e do Fundeb também foi fundamental para a manutenção das transferências automáticas educacionais e para os PAR. No caso dos PAR, quando eles foram implementados, as prestações de contas passaram a ser feitas por meio dos conselhos do Fundef, substituídos pelos conselhos do Fundeb. Basicamente, trata-se do mesmo modelo adotado pelo PDDE e pela política de merenda, em que os documentos são mantidos pelas unidades executoras municipais e estaduais, as prestações de contas são apresentadas e aprovadas nos conselhos, e o FNDE recebe as informações da despesa de forma consolidada para análise e aprovação.

Atualmente, esse processo é realizado eletronicamente por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE, implantado em 2012, para todos os programas de transferência automática. Por sua vez, o processo de aprovação das contas pelos CAEs e pelos conselhos do Fundeb é realizado via

Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon). As prestações de contas dos PAR deixaram de ser realizadas no SIGPC e passaram a ser feitas no Simec a partir de 2018, para integrá-las com o cadastro de iniciativas e solicitações de recursos. Sem essa estrutura de conselhos com participação social no acompanhamento das políticas e da aprovação das contas, as transferências automáticas na educação teriam suas prestações de contas centralizadas, gerando altos custos de transação para todos os envolvidos (governos municipais, estaduais e federal) semelhantes ao instrumento convencional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da institucionalização das transferências voluntárias da União evidencia uma crescente burocratização e complexificação das regras e dos instrumentos utilizados, patrocinadas pelos guardiões do orçamento – designadamente, a STN –, em acordo com os controladores – nomeadamente, os órgãos de controle interno e externo, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A legislação e os mecanismos para a realização de transferências a estados e municípios foi alterada significativamente. Especificamente em relação às mudanças legais para a realização de transferências voluntárias, constata-se a existência de dois movimentos antagônicos de alterações na legislação. De um lado, há o aumento das exigências legais e técnicas que precisam ser cumpridas para a habilitação dos entes subnacionais e a aprovação dos projetos apresentados, o que dificulta a assinatura dos convênios. De outro lado, observa-se a busca de excepcionalidades legais para que essas exigências sejam dispensadas, visando facilitar a concretização dos convênios.

Diante dos custos transacionais crescentes impostos às organizações envolvidas na formalização de transferências voluntárias a entes subnacionais, constata-se a recorrente criação de excepcionalidades legais para as políticas de educação, assistência social e, principalmente, saúde. Essas excepcionalidades estão presentes em regras facilitadoras das transferências voluntárias, na própria LRF, na LDO e nas emendas parlamentares impositivas. Afinal, os gastadores também encontram suas formas de atingir seus objetivos.

A exposição e a análise dos dados apresentados neste capítulo evidenciam como a União foi sistematicamente chamada a participar do financiamento das políticas educacionais do país após o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A implantação dessas políticas numa estrutura federativa e num contexto de crescentes demandas por maior participação dos cidadãos nas políticas públicas passou a demandar sua progressiva descentralização. No entanto, o processo de descentralização esbarrou no complexo instrumento convencional desenvolvido pelos controladores a partir do Decreto-Lei nº 200/1967. Isso implicou crescentes e proibitivos

custos transacionais para os órgãos encarregados de políticas públicas articuladas federativamente e com financiamento significativo, como é o caso das políticas educacionais.

Ao mesmo tempo, surgiram novos instrumentos de transferências automáticas de recursos patrocinados por gastadores. Dada a diversidade desses instrumentos, pode-se dizer que não constituem mais excepcionalidades, mas que a regra é a construção de arranjos formais específicos que permitam escapar da norma geral. Isso acontece nas políticas públicas que têm demonstrado maior poder de articulação política e social, organizando coalizões de gastadores para exercer pressão sobre os definidores de prioridade: educação, assistência social e saúde. Essas políticas, além de criarem excepcionalidades no instrumento do convênio (e do contrato de repasse), conseguiram estabelecer instrumentos específicos para cada uma delas, visando à realização de transferências automáticas que não seguem as regras convencionais analisadas neste capítulo.

Como alternativa, o MEC desenvolveu um sistema particular de governança orçamentária, composto de instrumentos legais, operacionais e tecnológicos, que permite realizar transferências automáticas para os programas da educação básica sem a utilização do instrumento convencional. Ao mesmo tempo, as políticas educacionais encontraram um caminho próprio para transferências automáticas sem necessidade de criação de um fundo contábil, como ocorre no SUS e no Suas.

Isso foi possível mediante a longa história de aprendizado organizacional iniciada com a implementação dos programas do livro didático e da merenda escolar, criados ainda no primeiro governo Vargas. No regime militar, buscou-se aumentar em escala essas políticas, dentro da descentralização prevista pelo Decreto-Lei nº 200/1967, mas esbarrou-se em limites orçamentários para tanto. Ao mesmo tempo, buscou-se reorganizar a estrutura administrativa federal para um relacionamento com os entes subnacionais com base no instrumento convencional (merenda) ou na distribuição direta de bens (livro didático). No caso da merenda, essa política passa a ter suas compras descentralizadas dentro da estrutura do governo federal e, depois, para estados e municípios, mediante o instrumento convencional. Criou-se o FNDE, mais tarde fundido com a FAE, que por sua vez foi criada a partir da Fename e do Inan, dois órgãos originários das campanhas nacionais do livro didático e da merenda escolar do período varguista.

No governo FHC, a centralização das políticas de ensino fundamental e as inovações realizadas foram organizadas no âmbito do FNDE, seguindo o roteiro do PDRAE (Brasil, 1995). No caso da merenda escolar, demandaram-se instrumentos com menores custos transacionais, em nome da eficiência e da eficácia do programa no contexto das relações federativas. Nesse período, foram criadas as transferências automáticas para a merenda escolar e o PDDE.

No governo Lula, o FNDE é escolhido para se tornar um elemento central na estratégia de ampliação das políticas da educação básica, mediante a operacionalização e expansão do instrumento das transferências automáticas. O aprendizado e a construção de novas capacidades organizacionais foram fundamentais para o desenvolvimento substantivo das políticas para a educação básica e o crescimento do financiamento observados no governo Lula.

Essa história não é construída em linha reta; muitos foram os percalços. Mas, a cada passo, são percebidos o papel e a influência dos arranjos institucionais anteriores para estabelecer as alternativas e os novos arranjos introduzidos. Assim, pode-se caracterizar esse processo como uma história dependente da trajetória (*path dependent*), de caráter eminentemente incremental e baseada na aprendizagem organizacional. Afinal, o passado exerce papel relevante nas condições em que as decisões são tomadas e as políticas reordenadas institucionalmente, assim como o presente condiciona as decisões que poderão ser tomadas no futuro.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José R. R.; CASTRO, Kleber P. Carga tributária brasileira em perspectiva histórica: estatísticas revisadas. **Tax Administration Review**, v. 45, p. 139-154, Sep. 2019. Disponível em: <https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_45/2019_RAT45_ebook_es.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.

ALENCAR, Cláudio; LIMA, Murilo Campos Rocha. Política educacional do Projovem Urbano: uma revisão bibliográfica em relação à invisibilidade social. **Id on line**, v. 13, n. 44, p. 787-795, 2019.

ALENCAR, Cristiene de Paula. **Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 no Brasil**: o acontecimento, o discurso e os dispositivos de verdade. 2016. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

AZEVEDO, Fernando de *et al.* O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, set./out. 2009.

BRASIL. Decreto nº 71.407, de 20 de novembro de 1972. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10409, 1972. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71407-20-novembro-1972-419786-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994**. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr1.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Gasto público com educação e o impacto da reforma tributária**. Brasília: SPO/MEC, 15 out. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 47, p. 7-40, jan./abr. 1996b.

CALMON, Paulo. Orçamento público no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 207-211.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro das sombras: a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Inep ontem e hoje. *In*: INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Um olhar para o mundo**. Rio de Janeiro: UFRJ; INEP, 2 set. 1999. (Palestra). Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/helena.html>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

CONCEIÇÃO, Adriana Angelita da. História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., 2019, Recife. **Anais...** Recife: ANPUH, 2019.

CORDEIRO, José Lucas. **Política de assistência social no Brasil**: heterogeneidade no trato orçamentário. Brasília: Editora da UnB, 2014.

DALLABRIDA, Norberto. A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 185-191, maio/ago. 2009.

DOWBOR, Monika. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 158-222, 2009.

DURÃES, Cinthya Maria Nishimura; RIBEIRO, Maria de Fátima. Análise crítica sobre o desequilíbrio financeiro dos municípios no modelo de federalismo fiscal brasileiro. **Cesumar**, v. 23, n. 2, p. 411-432, jul./dez. 2018.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial; Edusp, 2002.

FERREIRA, Rita de Cássia Cunha. **A Comissão Nacional do Livro Didático durante o Estado Novo (1937-1945)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. As avaliações dos livros didáticos na Comissão Nacional do Livro Didático: a conformação dos saberes escolares nos anos de 1940. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 13, n. 1(31), p. 159-192, jan./abr. 2013.

_____. As políticas para o livro didático durante a ditadura militar: a Colted e a Fename. **História da Educação**, v. 19, n. 45, p. 85-102, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-3459/44800>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria Rodrigues; COSTA, Wanderley Ferreira. **O estado da arte do livro didático no Brasil**. Brasília: Inep, 1987.

GOOD, David. **The politics of public money**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Inep, 2008. (Texto para Discussão, n. 30). Disponível em: <<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3858>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

LACERDA, Carlos Malheiros. Trajetória e condicionantes da repartição tributária entre a União, estados e municípios. **Revista de Administração Municipal** – Municípios, Rio de Janeiro, ano 54, n. 270, abr./maio/jun. 2009.

MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. **Metodologia para o cálculo do indicador “investimento público em educação em relação ao PIB” de 2000 a 2010**. Brasília: Inep, 2012. 28 p. (Texto para Discussão, n. 34). Disponível em: <<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/issue/view/345>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. Vinte anos do programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 19., 9-12 jun. 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Conpedi, 2010.

MEC extingue 26 delegacias regionais para economizar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 dez. 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/f23129836.htm>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

NORTH, Douglass C. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional**, n. 2, p. 133-148, 2000.

_____. **Institutions, institutional changes and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.

OS MUNICÍPIOS e a arrecadação das receitas próprias. **Portal da Associação Mineira de Municípios**, Belo Horizonte, 1º maio 2014. Disponível em: <<https://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

PIMENTA, Aparecida Linhares. O SUS e a municipalização à luz da experiência concreta. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 25-40, 1993.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. **HISTEEDBR On-line**, Campinas, v. 15, n. 66, p. 135-159, dez. 2015.

ROCHA, Paulo Eduardo N. de M. **Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROURE, Agenor de. **Formação do direito orçamentário brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916.

SHEPSLE, Keneth. **Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions**. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2010. 548 p.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

SPOSATI, Aladaíza (Coord.). **Carta tema: a assistência social no Brasil (1983-1990)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aladaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

STEFANINI, Maria Lúcia. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. 1998. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TAVARES, Mariana Rodrigues. Editando a nação e escrevendo sua história: o Instituto Nacional do Livro e as disputas editoriais entre 1937-1991. **Aedos**, v. 6, n. 15, jul./dez. 2014.

VERSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).

VERSANO, Ricardo *et al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1988. 468 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. Yale: Yale University Press, 1990. 282 p.

DAVIS, Otto; DEMPSTER, Michael; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, Sep. 1966.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da educação: destaques do Education at a Glance**. Brasília: Inep, 2019.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. *In: _____*. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 580 p.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.