

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



OS DESAFIOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EXPERIÊNCIA DO MAIS EDUCAÇÃO

Cinara Lobo (FNDE)
David Lustosa (FNDE)

RESUMO:

Um dos principais desafios do modelo federativo de governo é definir como se dará na prática a construção de arranjos institucionais que viabilizem a gestão e a execução integradas das políticas públicas pelos três níveis de governo. O tema envolve debates sobre capacidade estatal, mas poucos são os estudos que exploram a importância das novas tecnologias de informação para viabilizar a gestão compartilhada das competências comuns dos entes federados. Sistemas de informação são fundamentais para acompanhar todo o processo de implementação das políticas, assim como fornecem argumentos para que diferentes atores participem da execução e (re) formulação da política. O objetivo deste texto é descrever os obstáculos que o governo federal enfrentou na implantação do programa Mais Educação em razão das fragilidades institucionais e da carência de ferramentas tecnológicas que possibilitassem a coordenação de ação dos três níveis governamentais.

INTRODUÇÃO

No modelo federativo de governo, o principal desafio para desenvolver políticas públicas em escala nacional é a interação e coordenação de ações entre os entes federados, não apenas na etapa de formulação, quando diversos interesses precisam ser acordados, mas principalmente durante a execução. As diferenças geográficas, socioculturais, econômicas e de capacidade administrativa dos três níveis governamentais são variáveis que tornam complexa a gestão das políticas. Como essas diferenças serão tratadas é uma questão que vai além da etapa de formulação e que precisa ser respondida durante todo o processo de execução, quando situações imprevistas surgem e necessitam ser tempestivamente resolvidas. Por isso, a interação entre os entes federados deve ser contínua, sendo necessárias ferramentas de gestão que facilitem a comunicação, a troca de experiências, o acompanhamento da execução e a construção de soluções conjuntas para os problemas que aparecem.

Por possuírem autonomia política, administrativa e fiscal, as relações dos entes federados são mais contratuais que hierárquicas. Nenhum deles está subordinado ao outro, o que possibilita que desenvolvam políticas diferentes na mesma área e até concorrentes se não houver coordenação intergovernamental, formas de incentivo à cooperação ou instituições que regulamentem como se dará a interdependência entre eles. A Constituição brasileira de 1988 não especificou claramente as responsabilidades e competências de cada nível de governo, apenas que deveriam trabalhar de forma complementar e caberia ao governo federal o papel de coordenar as ações na área de política social: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito.

A operacionalização da cooperação entre União, estados e municípios e também entre os três poderes durante a execução de políticas não é uma equação simples e de solução automática. A interdependência entre os entes federados demanda a construção de arranjos institucionais (normas, regras, sistemas, programas, fóruns etc.) que têm implicações na capacidade administrativa da gestão pública e conseqüentemente impacto nos resultados das políticas públicas. Na área da educação, sistemas de informação, fixação de diretrizes comuns ou criação de fundos orçamentários compartilhados foram algumas das soluções experimentadas pelo governo federal para coordenar políticas públicas educacionais em âmbito nacional, que produziram resultados questionáveis.

Abrucio e Franzese (2007) observam que, desde 1996, o governo federal empreendeu esforço mais ativo no sentido de assumir o papel de coordenador da política nacional de educação, conseguindo pactuar com os governos subnacionais diretrizes e estratégias comuns a serem seguidas. Os autores citam como exemplos a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a definição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Com exceção da LDB, em todos os programas citados, o governo federal definiu planejamento em comum com os governos subnacionais, acordando ações a serem empreendidas ao mesmo tempo em que condicionava o repasse de recursos públicos.

Na área de financiamento, destaca-se a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, reeditado depois como FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, que fixava a obrigatoriedade de depositar 15% das receitas de estados e municípios, provenientes de alguns impostos estaduais¹, em fundo contábil comum. Os valores obtidos seriam redistribuídos conforme o número de alunos matriculados no ensino básico informado no Censo Escolar do ano anterior, cabendo à União complementar, até o limite de 10% de sua receita, o que faltasse para atingir o valor mínimo a ser gasto por aluno na rede pública de educação. Quanto aos sistemas de informação e de avaliação, foram criados a Prova Brasil, a Provinha Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que passou a orientar as transferências do governo federal.

Em todas essas iniciativas registra-se o esforço do governo federal em assumir o papel de coordenação, promovendo a colaboração intergovernamental para realizar metas comuns na área de educação. No entanto, apesar dos esforços realizados, os resultados não são visíveis, como também não resultaram num padrão satisfatório de qualidade de ensino e de rendimento escolar. São extremas as diferenças na qualidade do atendimento escolar, na remuneração e qualificação dos professores e no rendimento dos alunos entre as redes públicas estadual, municipal e federal, e também entre os entes federados. Tudo isso indica que o esforço de coordenação do governo federal não tem sido suficiente.

A atuação do governo federal tem ficado restrita às etapas de formulação da política e de transferência de recursos, despreendendo pouco esforço em acompanhar e articular a execução dos programas na ponta. Como a maior parte das políticas sociais do governo federal é realizada por meio de descentralização financeira, o monitoramento e os sistemas de informação que o acompanham são instrumentos fundamentais para auxiliar o governo federal no papel constitucional de coordenação nacional das políticas sociais, devendo para tanto atravessar todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Os dados de monitoramento precisam ser compartilhados com os gestores locais, empoderando-os com informações que auxiliem a tomada de decisão na ponta e a correção da política em qualquer uma de suas etapas. Sem informações confiáveis e atualizadas, o diálogo dos entes federados fica comprometido, uma vez que informação é matéria básica, primordial, para viabilizar a atuação conjunta. Também é condição para garantir o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a destinação que lhes são dadas.

Num país de dimensões continentais e dividido em mais de cinco mil municípios, com diversas realidades; não é suficiente a publicação de bases de dados na internet. É preciso que a informação esteja organizada em sistemas, que possibilitem a manipulação, a análise, a interpretação e o compartilhamento de dados. Junto com burocracia capacitada para interpretá-los e com poder para tomar decisões, constituem elementos que compõem uma das dimensões da variável capacidade estatal, a que trata dos fatores administrativos que influenciam os resultados da gestão. Outra dimensão de capacidade estatal é a que se refere aos fatores institucionais, ou seja, às “regras do jogo” que definem a execução da política, delimitando papéis e responsabilidades de cada uma das partes envolvidas no processo de formulação e execução, assim como a forma em que se dará a interação entre elas. Portanto, o poder de coordenar políticas públicas do governo federal está relacionado às duas dimensões importantes de capacidade estatal (Cf. GOMIDE e PIRES, 2014; KJAER, HANSEN E THOMSEN, 2002).

¹ Estados e municípios devem depositar 15% das seguintes receitas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir).

Essa última dimensão de capacidade estatal tem sido a mais explorada pela literatura de Administração Pública e Políticas Públicas, mas pouco tem se falado sobre a importância informações confiáveis e atualizadas para viabilizar o diálogo entre os entes federados e a gestão compartilhada das políticas sociais. Tecnologia da Informação vem sendo tratada como ferramenta auxiliar na análise do desempenho da administração pública e dos governos. No entanto, sistemas de informação são fundamentais para sustentar o fluxo de informações, crucial para implementação das políticas, assim como fornecem argumentos para que os *stakeholders* possam participar da execução, avaliação e (re) formulação da política.

Portanto, quando se fala em capacidade estatal, é preciso observar os aspectos institucionais que delimitam seus papéis, mas também os recursos tecnológicos que viabilizam na prática a divisão de responsabilidades e o acompanhamento do que é realizado por cada parte. Nessa perspectiva, as ferramentas de TI são importantes para dotar os gestores locais de informações e argumentos para que possam tratar das especificidades socioeconômicas e culturais de seus estados e municípios.

O objetivo deste texto é descrever as limitações na capacidade dos entes federados em desenvolverem política nacional, tomando como estudo de caso o programa Mais Educação. A proposta é explorar os obstáculos que o governo federal enfrentou na implantação do programa em razão das fragilidades institucionais e da carência de ferramentas tecnológicas que possibilitassem a coordenação de ação dos três níveis governamentais. Por meio de entrevistas com gestores locais, análise de dados e documentos serão apresentados os desafios que surgiram durante o processo de execução que comprometeram os resultados da política.

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17, em de 24 de abril de 2007 e pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, o programa Mais Educação pretendia estimular o desenvolvimento intelectual, social e moral da criança, do adolescente e do jovem, por meio da promoção da integração da escola com a comunidade, do saber formal com o popular. Seus objetivos iam além de simplesmente ofertar a educação básica em tempo integral. O programa previa a constituição de “territórios educativos” resultantes da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos; das políticas educacionais e sociais com as práticas e experiências de proteção social produzidas pelas próprias comunidades escolares; do conteúdo curricular com os saberes locais.

Em sua concepção, o Mais Educação invertia a lógica tradicional de planejamento da política pública. Embora o Estado continuasse a contribuir para o desenho e execução da política; a sociedade civil organizada e a comunidade teriam a responsabilidade de fazê-la funcionar:

“Cabe aos atores sociais locais a construção das estratégias específicas de desenvolvimento das mesmas, reconhecendo e incorporando os saberes locais e potencializando a rede de Educação Integral local” (GOULART: 2008:18).

Conforme os documentos que registram as linhas gerais de execução do Programa, eram transferidos para ponta tanto o papel de definir o conteúdo didático e a técnica pedagógica a serem empregados, quanto também a função de organizar arranjos locais para solucionar problemas de infraestrutura escolar para implantação e operacionalização do programa. Sob o guarda-chuva do discurso de autonomia escolar, de incentivo a organização da comunidade, do resgate de experiências comunitárias exitosas; o programa designou para a administração escolar mais do que a responsabilidade de gerir recursos repassados pelo Estado, mas também a de viabilizar a infraestrutura física e o corpo técnico-pedagógico, além de exercer o papel de articulação local necessária ao funcionamento da política.

Embora a educação em tempo integral estivesse prevista no artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/1996, quando tratava da progressiva ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, e no Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001/2010, o principal impeditivo do governo para realizá-la sempre foi de ordem orçamentária. Não havia recursos para dobrar a estrutura física escolar indispensável para expandir o tempo de permanência do aluno na escola, tampouco para contratar professores e técnicos administrativos. A rede pública operava no limite de sua capacidade e educação em tempo integral implicava necessariamente em investimentos de capital na construção de salas de aula, quadras esportivas e aquisição de equipamentos. Também em despesas de manutenção e custeio, com o aumento do quantitativo de pessoal. A saída que o governo federal encontrou foi dividir os custos com a comunidade escolar.

As políticas educacionais desenvolvidas a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva seguiram novo receituário. Assim como na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, os recursos públicos continuavam insuficientes para possibilitar que o Estado atuasse como principal provedor da ação pública, capaz de sozinho desenhar e desenvolver políticas sociais. No entanto, diferente das diretrizes que guiaram as políticas públicas do governo FHC, as do governo do Partido dos Trabalhadores iam além do receituário neoliberal. Englobavam o receituário anterior, mantendo as linhas mestras relacionadas a descentralização, municipalização e promoção de parcerias público privadas; mas incluíam novos ingredientes com o objetivo de aumentar eficiência e o alcance dos programas. O Estado ganhava o papel de “articulador” e “indutor” de arranjos governamentais e societários necessários para viabilizar a realização de políticas sociais sem incorrer em aumento expressivo dos gastos. As políticas passavam a ser intersetoriais, e cada vez mais dependentes de articulações intergovernamentais e de arranjos com a sociedade civil para o seu desenvolvimento.

O Mais Educação nasce nesse contexto. Para se realizar não poderia se restringir ao ambiente da escola, pois grande parte da rede pública de ensino não tinha condições físicas e de pessoal para garantir a permanência do aluno no contraturno. Em sua execução, previa a articulação com diversas outras políticas sociais (nas áreas de Assistência Social, Esporte, Cultura, Saúde etc.) e seria realizado em conjunto com organizações não governamentais, Igreja, empresas e membros da comunidade. Suas ações fariam uso de soluções locais, criadas espontaneamente pela própria comunidade:

“... são ações realizadas nos microterritórios das cidades, construídas com olhos multisetorial, capazes de responder ao leque de aprendizagens socioeducativas que o grupo infanto-juvenil precisa e deseja” (CARVALHO, 2006: 10).

Aproveitava espaços alternativos como: Igreja, associações de bairro, pavilhão de escolas de samba, quadras esportivas entre outras. Incluía os próprios membros da comunidade como voluntários de suas ações, pagando apenas ajuda de custo para alimentação e transporte. E também pegava carona nas experiências locais de proteção social desenvolvidas pelas comunidades, replicando metodologias e empregando lideranças locais.

As ações do Mais Educação não pretendiam repetir o conteúdo didático da grade curricular normal. Basta dizer que o programa “não possuía um currículo e uma programação pedagógica padrão” (ibidem). O adjetivo “integral”, que o acompanhava, não se resumia à dupla jornada escolar, mas à formação integral do aluno, ou seja, a integração do conhecimento formal com o saber da comunidade, do indivíduo com o ambiente social. Somar o conjunto de conhecimentos sistematizados e organizados no currículo escolar com as práticas, habilidades, costumes, crenças e valores populares. Partia-se do pressuposto que a comunidade possuiria maior sensibilidade e proximidade com as questões práticas que afetavam a vida do aluno. As soluções locais de proteção social, as novas metodologias educacionais experimentadas por organizações populares seriam mais eficientes e sensíveis à problemática vivenciada pelos alunos:

“Como não tem um compromisso curricular específico e nem a avaliação de performance acadêmica, essas iniciativas podem experimentar inovações metodológicas ou pautas temáticas que atendem aos interesses de grupos específicos de modo mais flexível” (GUARÁ, 2006:23).

A aproximação da escola com a realidade do território em que estava localizada parecia uma solução simples, prática e de baixo custo, porém, na prática, implicava num projeto ousado e difícil de ser executado. A proposta modificava o funcionamento da instituição educativa. Sob o argumento de que as sociedades atuais se tornaram mais complexas, em razão da multiplicidade de redes de comunicação e das exigências do mercado de trabalho por profissionais multifuncionais, era necessário ofertar um novo modelo de educação, que respondesse aos desafios atuais do mundo moderno, que fosse atrativa para o aluno, mais próxima de sua realidade, de suas preocupações diárias e também capaz desenvolver diversas competências por meio de atividades, realizadas no contraturno, nas áreas do lazer, esporte, meio ambiente, saúde, arte entre outras. Por essa razão, a escola não poderia se limitar ao seu espaço físico, devendo ocupar outros espaços de aprendizagem, multiplicando as oportunidades de interação e vivência do aluno.

Assim, a solução encontrada, para o dilema da falta de recursos e de estrutura física, repetia o receituário neoliberal, porém com uma nova roupagem discursiva. Agora falava-se em integrar serviços públicos estatais com não estatais, garantir a gestão democrática da escola, fortalecer a participação popular e a sociedade civil organizada. Desenclausurar a escola, reencontrá-la com a vida presente na cidade, a “cidade cidadã”. Na realidade, o projeto era ensaístico em sua concepção porque pressupunha que os profissionais das escolas, diretores e técnicos, já assoberbados de tarefas, fossem sozinhos, a partir de suas iniciativas particulares, de maneira espontânea e sem qualquer ganho direto; se responsabilizar por todos os custos para viabilizar a execução da política Mais Educação, implementá-la e, no final, ainda prestar contas e responder civilmente pela boa ou má gestão. Qualquer falha no gasto dos recursos ou desvio nas finalidades do programa poderiam ensejar para o gestor a devolução do dinheiro para os cofres públicos.

Na divisão de tarefas, cabia ao governo federal transferir recursos para as Unidades Executoras (UEX), entidades representativas das escolas, usando o modelo de descentralização do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PDDE consiste em política pública educacional implementada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cuja finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas² da educação básica, às escolas privadas de educação especial³ e aos polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁴. Visa melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, bem como elevar os indicadores de desempenho da educação básica.

Entre outras finalidades, é possível empregar os valores para desenvolver projetos pedagógicos, adquirir materiais de consumo, contratar serviços e realizar pequenos investimentos e reparos no prédio escolar (Brasil, 2013). Os recursos são transferidos diretamente a entidades representativas das unidades de ensino, mediante crédito em contas bancárias abertas pelo FNDE especificamente para esse fim. Sua execução é bastante simplificada, dispensando processo licitatório e podendo ser resumida em cinco passos: levantamento e definição de necessidades prioritárias da escola; realização de, no mínimo, três pesquisas de preços para apuração das melhores propostas; aquisição/contratação e pagamento das despesas; prestação de contas; e guarda da documentação.

Em razão da simplificação na execução de recursos públicos, a partir de 2007, diversos programas e ações de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), incluindo o Mais Educação, passaram a se valer do modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar dinheiro às escolas públicas do país. Essas iniciativas foram denominadas como ações agregadas. No âmbito desse programa, o Mais Educação se efetivou por meio de duas de suas ações: Educação Integral e Ensino Médio Inovador.

Embora o PDDE tivesse um modelo simplificado de execução, as ações agregadas estabeleciam uma série de regras a serem obedecidas na aplicação dos recursos. Possuía critérios de atendimento, público-alvo e finalidades específicas, assim como formas de execução mais complexas. A escola candidatava-se ao programa registrando, no sistema PDDE Interativo, um plano de ação, onde escolhia as atividades que iria desenvolver conforme os macrocampos definidos pelo MEC. Apenas “Acompanhamento Pedagógico” era obrigatório. As demais áreas de atividades eram escolhidas pela escola. O volume de recursos que cada escola recebia dependia do número de alunos beneficiados e das atividades a serem desenvolvidas. Os valores poderiam ser usados para pagar despesas com alimentação e transporte de monitores, material didático e pedagógico e bens de capital (instrumentos musicais, máquinas fotográficas, impressoras, computadores etc.). As secretarias de educação municipais, estaduais e distrital ficavam com o papel de validar ou não o plano de atendimento das escolas, prestar assistência técnica e analisar a prestação de contas, a fim de verificar se os recursos haviam sido empregados em suas finalidades, obedecendo as regras de execução. Não participavam do desenho da política, da seleção das atividades escolares que seriam desenvolvidas, na definição dos critérios para seleção do público beneficiário, tampouco da execução direta do programa. Assim como o PDDE, o Mais Educação seguia a mesma filosofia de incentivar a autonomia e a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico. O papel das secretarias de educação era apenas de assessoria, de apoio técnico; não intermediavam a relação do governo federal com as unidades escolares. O planejamento da política era desenhado em Brasília, pelo Ministério da Educação, e a execução ficava a cargo das escolas.

Esse modelo de transferência direta de recursos para a ponta, enquanto se restringiu ao PDDE “original”, funcionou pois a execução do programa era simplificada, a aplicação flexível e baixo o volume de recursos transferidos. O dinheiro podia ser usado em quase todos os tipos de despesas relacionadas à manutenção escolar e ao desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas. As restrições quanto ao uso dos recursos eram poucas e limitadas a observar as categorias de despesas, custeio e capital. Quando o volume de recursos ampliou, assim como as responsabilidades colocadas para os gestores das UEX, quando a execução se tornou mais complexa, como foi o caso do Mais Educação, o índice de inexecução dos recursos cresceu. O volume de saldos ociosos em contas bancárias das UEX aumentou, principalmente, nas ações agregadas.

No período de 2013 a 2014, o FNDE desenvolveu duas pesquisas, uma presencial e outra a distância, a fim de identificar as razões para o acúmulo de saldos e elaborar estratégias que corrigissem as falhas na execução. A primeira foi realizada, em 2013, e entrevistou 372 escolas com UEX, nos estados da Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia. As escolas visitadas foram selecionadas conforme o índice de inexecução. Em 2014, o FNDE estendeu a pesquisa para todos os entes federados, focando principalmente no Mais Educação. Foram selecionadas 1.753 UEX com maior índice de inexecução e enviado questionário pela *internet*, sendo que 692 responderam as perguntas.

² Das redes de ensino dos estados, municípios e do Distrito Federal.

³ Mantidas por entidades sem fins lucrativos ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

⁴ Os polos presenciais ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica e, embora a legislação previsse que também seriam beneficiários do PDDE, nunca chegaram a receber recursos do programa.

Em 2012, a maior parte dos recursos transferidos para as UEx, por meio do PDDE e ações agregadas, não havia sido utilizada, sendo reprogramada para o ano seguinte, conforme demonstra a Tabela 2. O total repassado pelo programa e por suas ações agregadas ultrapassou a monta de dois bilhões de reais. Ao final do exercício, R\$ 1,2 bilhão não tinha sido executado, correspondendo a 59,2% do total transferido. Os repasses financeiros destinados à ampliação da jornada escolar (educação integral) foram os de maior vulto (R\$ 890 milhões) e, de igual forma, representaram a parcela com o maior índice de inexecução⁵(75,4%), com mais de R\$ 670 milhões não utilizados. O grupo PDDE e Ações I⁶ foi o que apresentou o melhor desempenho de execução (44,7%), mas, mesmo assim, as entidades beneficiárias fecharam o ano com mais de R\$ 379 milhões não empregados.

Tabela 1 – Resumo da execução financeira do PDDE e suas ações agregadas (2012)

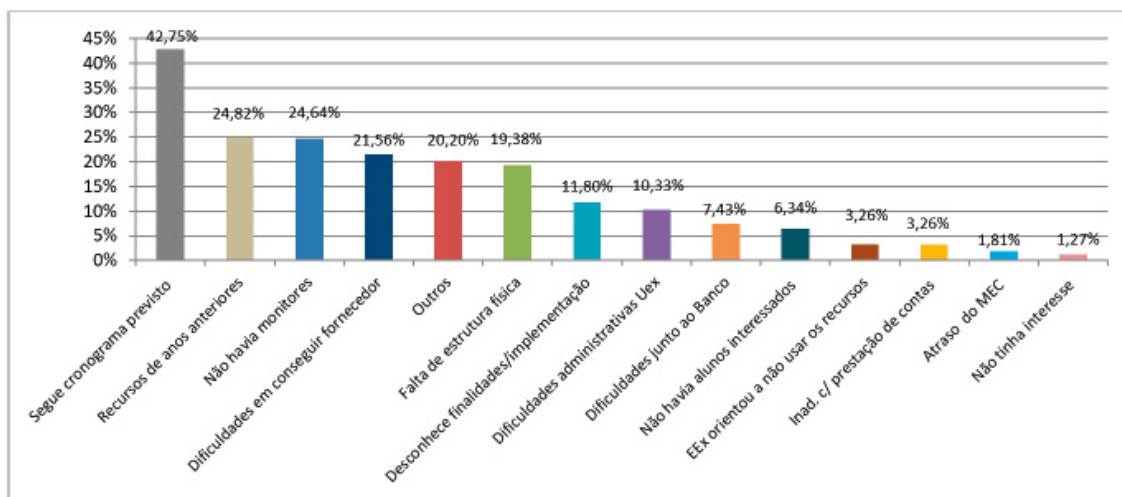
	Valor Repassado – R\$ (a)	Saldo em 31/12 – R\$ (b)	Inexecução - % (b/a)
PDDE e Ações I*	848.361.386,00	379.435.120,42	44,7
Mais Educação	890.082.833,20	670.986.372,03	75,4
PDE Escola	282.981.000,00	146.119.218,43	51,6
Total	2.021.425.219,20	1.196.540.710,88	59,2

* Grupo que abrange o PDDE e as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível Escola do Campo.

Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG/FNDE).

No questionário aplicado junto aos gestores das UEx foi elaborada uma pergunta com múltipla resposta para identificar as causas para o acúmulo de saldos. No Gráfico 1, estão sistematizadas as principais razões. Os gestores alegaram que estavam desenvolvendo o programa conforme o cronograma previsto (42,7%) e que o acúmulo decorria de saldos acumulados de anos anteriores (24,8%) que não conseguiram gastar. Mas aparecem várias outras justificativas que apontam para as dificuldades de resolver problemas operacionais relacionados a pessoal e infraestrutura, tais como: “não havia monitores” (24,64%), não encontrou fornecedores para aquisição dos materiais didáticos previstos (21,56%), “falta de infraestrutura física (19,38%). Também as respostas apontavam que os gestores locais tiveram dificuldade em compreender o funcionamento do programa: 11,8% desconheciam as suas finalidades bem como a forma de implementá-lo.

Gráfico 1 – Justificativas dos pesquisados quanto à inexecução dos recursos do Mais Educação



Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG/FNDE)

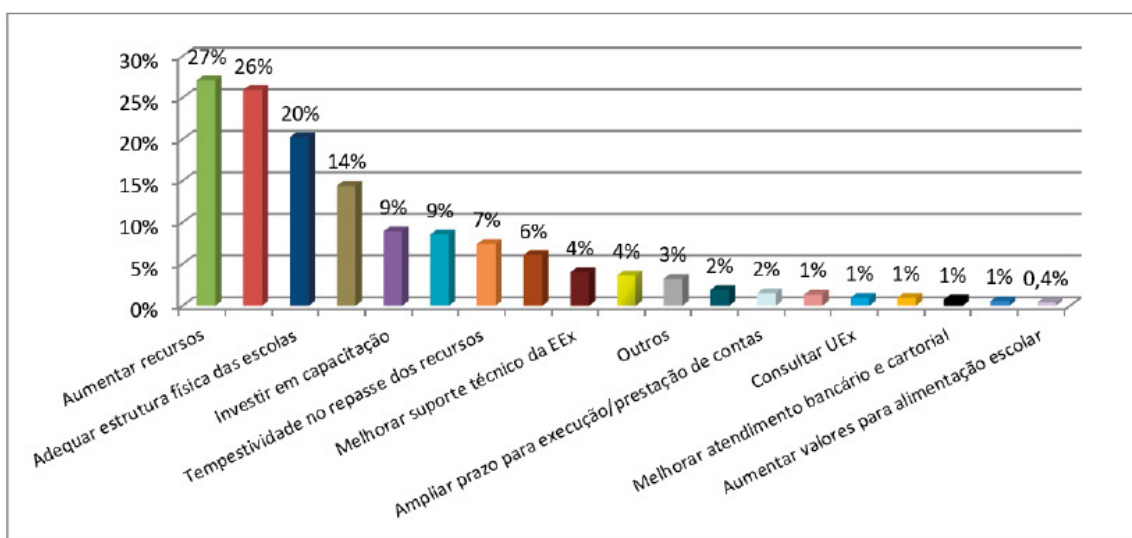
⁵ Calculado pela razão entre os saldos existentes, em 31/12/2012, e os valores recebidos no correspondente exercício. Quanto maior o índice, maior o percentual de recursos não utilizados no exercício.

⁶ Nos casos em que as entidades são contempladas com duas ou mais transferências financeiras na conta bancária do PDDE (como ocorreu, em 2012, com as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível e Escola do Campo), não é possível identificar, apenas com a informação do saldo existente, se a disponibilidades financeiras e refere a uma ou a outra ação programática. Desse modo, para efeitos desta análise, essas ações comporão, com o PDDE, o conjunto denominado PDDE e Ações I.

Ao solicitar sugestões dos gestores para melhorar o programa (Gráfico 2), 26% pediram para aumentar a flexibilidade no uso dos recursos e também maior autonomia. Embora a legislação que institucionalizou o Mais Educação destacava como a principal característica do programa a autonomia dada aos gestores para elaborar soluções locais que viabilizassem sua execução, contraditoriamente, essa era a principal crítica dos gestores para não usar os recursos. O Manual Operacional do Mais Educação estabelecia várias regras sobre como poderia ser aplicado o dinheiro, definia atividades a serem desenvolvidas, os kits pedagógicos a serem adquiridos, o número de alunos por turmas, o valor de ressarcimento a ser pago ao monitor, entre outros detalhes.

Conforme os documentos que normatizaram o Mais Educação, o programa exigia para o seu funcionamento sofisticado arranjo institucional. Pressupunha a articulação dos membros da escola (professores, diretor, alunos e técnicos) com diversas outras organizações sociais para suprir a falta de infraestrutura escolar e a carência de pessoal técnico. Para sua implementação, era necessário negociar espaços alternativos junto a entidades culturais, religiosas e empresariais; encontrar e selecionar voluntários para atuar como monitores nas atividades do contraturno; resolver problemas de transporte e alimentação dos alunos, já que não era permitido empregar os recursos do programa nesses gastos.

Gráfico 2 – Críticas e sugestões dos participantes da pesquisa



Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG/FNDE)

Na prática, a execução do Mais Educação mostrava-se complexa, uma vez que dependia, para sua realização, da construção de arranjos institucionais locais que viabilizassem problemas de infraestrutura física e de carência de pessoal. Em razão dos desafios para geri-lo, o programa apresentou resultados diversos conforme a experiência dos membros da UEx na gestão de recursos públicos e no nível de organização da comunidade escolar, sendo que os melhores resultados foram encontrados nas comunidades que já possuíam experiências de gestão de projetos culturais, esportivos e assistenciais.

Somou o fato de que o Mais Educação veio concorrer com outros programas de educação em tempo integral sendo desenvolvidos pelas esferas administrativas estadual e municipal. Alguns desses programas, como no caso de Sobral (CE) ou Palmas (TO), estavam bem estruturados. Possuíam professores contratados para ministrar as aulas e escolas construídas especificamente para funcionar em período completo. A estratégia de execução do Mais Educação esbarrou nessas experiências, pois o modelo era o mesmo independente da realidade local. A concorrência com outros programas resultou em acúmulo de saldos, pois as escolas que possuíam professores contratados não precisavam despende recursos com monitoria, por exemplo. Por outro lado, muitas das boas experiências de educação em tempo integral foram reformuladas pelas administrações locais para não perder os recursos do governo federal.

Apesar da diversidade de razões que levaram ao acúmulo de saldos, é possível agrupá-las em três causas principais:

- não assunção pelos entes federados dos custos de execução do programa para viabilizar a infraestrutura necessária e a contratação de pessoal para executá-lo e geri-lo;
- não previsão de regras que clarificassem os critérios para participar do programa, calendário de transferências e que flexibilizassem o uso dos recursos à realidade da escola;
- carência de sistemas de informação analíticos, acessíveis e de fácil operação que possibilitassem às secretarias de educação e à sociedade monitorar e controlar a aplicação dos recursos.

A experiência do Mais Educação demonstra que é cada vez mais necessário controlar a aplicação dos recursos, conforme aumenta o volume de dinheiro transferido, a pulverização em milhares de agentes executores e a complexidade da operacionalização. A construção de arranjos institucionais para que o programa seja efetivo não é automática, não acontece da mesma forma, qualquer que seja a comunidade envolvida. Depende da habilidade dos atores de se articularem para prover soluções, da experiência em organização que possuem, do apoio que recebem dos órgãos públicos. A disponibilidade de dinheiro e a necessidade da comunidade não são suficientes para motivar a organização social.

As falhas na execução do Mais Educação refletem problemas institucionais que afetaram a estrutura de funcionamento do programa. Embora os membros das UEx tivessem autonomia para adquirir bens, contratar serviços, selecionar as atividades e técnicas pedagógicas a serem desenvolvidas no contraturno; deviam seguir um rígido *script* fosse qual fosse a realidade local, sob pena de terem questionadas suas contas perante os órgãos controladores. Dessa forma, o Mais Educação continuava a repetir o modelo *top down* de política pública, assim como a fragilidade de coordenação em âmbito federativo. As administrações estadual, municipal e distrital receberam, no desenho da política, um papel restrito: eram auxiliares dos gestores das UEx. Não dispunham de sistemas informacionais estruturados que fornecessem informações gerenciais sobre volume de recursos transferidos, dos saldos ociosos em contas de UEx, das atividades em desenvolvimento ou que estavam paradas, do número de alunos beneficiários, enfim, os entes subnacionais foram chamados a participar como auxiliares e não como gestores, embora o governo federal estivesse fazendo uso da rede de educação desses entes.

Um dos pontos necessários para melhoria da relação entre as esferas administrativas estadual, municipal e distrital na execução do programa Mais Educação era o desenvolvimento de sistemas informacionais e canais institucionais de comunicação que possibilitassem maior interação e transparência quanto aos objetivos, finalidades e operacionalização do programa. Esses recursos permitiriam que as secretarias de educação participassem da gestão, acompanhando na ponta a aplicação e o uso dos recursos públicos, de forma a corrigir as falhas identificadas no processo de execução.

CAPACIDADE ESTATAL E NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (NTCI)

Para desenvolver políticas públicas que envolvam descentralização de recursos, e mesmo as que exigem ações coordenadas entre o governo federal e os governos subnacionais, é fundamental dispor de sistemas de informação que permitam compartilhar dados sobre repasses, gastos, destinação dos recursos e resultados alcançados entre outras informações. Em outras palavras, a ação coordenada dos entes federados exige formas de compartilhar informações para que decisões possam ser tomadas em conjunto e ações adotadas para corrigir falhas na execução de políticas públicas.

Sistemas de informação que possibilitem ao governo dispor em tempo real de dados sobre a execução de políticas públicas compõem o que se chama de capacidade administrativa de Estado. Tradicionalmente, o conceito esteve associado a capacidade de gestão do Estado no que diz respeito a burocracia e orçamento. No entanto, é preciso atentar que para um país com dimensões continentais como o Brasil, com extrema diversidade de problemas econômicos e sociais no âmbito municipal e estadual; a disponibilidade de informações em tempo real sobre a política é fundamental para ampliar capacidade administrativa.

Compartilhamento de informações é crucial para que os entes federados possam tomar decisões em conjunto, corrigirem falhas, redefinir ações, avaliarem os resultados obtidos. O alcance de maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas exigem controle rigoroso da aplicação dos recursos públicos, a fim de corrigir tempestivamente falhas durante o processo de implementação e garantir sinergia entre as ações dos diferentes atores envolvidos. Em outras palavras, a engenharia operacional para se gerir políticas passa necessariamente pela adoção de sistemas de informática que possibilitem diagnósticos rápidos, precisos e compartilhados entre os diferentes níveis governamentais.

No entanto, no Brasil, sempre que se fala em capacidade administrativa, associa-se sempre a capacidade técnico-administrativa da burocracia, sua perenidade e profissionalismo. Não que essa variável não seja relevante, mas o profissionalismo da burocracia pode ver-se limitado por questões tecnológicas. A burocracia precisa, para desempenhar suas funções de forma eficiente, de sistemas de gestão que possibilite o acompanhamento passo a passo da execução das políticas públicas e lhe forneça argumentos para tomadas de decisão, ampliando sua capacidade de resposta. Num cenário de orçamento público cada vez mais apertado em razão da crise fiscal de Estado, que reduz gastos e impede a realização de novos concursos, os sistemas de informação são fundamentais para facilitar o trabalho do burocrata e tornar mais eficiente a gestão. Os sistemas de informação são também sistemas de comunicação entre os diferentes atores, pois possibilita acompanhar em conjunto a execução da política, negociar estratégias para corrigir falhas na implementação, compartilhar experiências, boas práticas e demais assuntos.

As informações são condições para que os atores possam participar, negociar, discutirem quanto às formas mais eficientes e eficazes de aplicação dos recursos públicos, definir estratégias para o alcance de resultados comuns. Informação é matéria prima a partir do qual os atores tomam decisões, negociam interesses, acompanham a execução de políticas, negociam conflitos, alcançam consensos. Informações confiáveis, tempestivas e de fácil apropriação são fundamentais nos processos de tomada de decisão pelos atores políticos. Não que se deseje alcançar a situação ideal de informação perfeita, mas quanto mais informações mais é reduzida a probabilidade de que os atores tomem decisões equivocadas em relação aos seus interesses.

Ao mesmo tempo, são esses sistemas que possibilitam ao cidadão comum acompanhar a aplicação dos recursos públicos e participar da gestão pública. Informações em bases de dados gigantescas, de difícil operacionalização, incompreensíveis para quem não é da área de finanças ou de gestão pública, nada acrescentam quanto à transparência, democratização do acesso à informação e participação social. Para que a sociedade possa participar e cobrar do governo o respeito aos seus direitos, ela precisa dispor de informações de fácil acesso, compreensíveis, expostas de maneira didática, que possibilitem baixar bases, cruzá-las, construir séries históricas. Se as informações são fundamentais para melhorar a qualidade da gestão pública, para possibilitar arranjos institucionais, coordenar a ação dos diferentes níveis governamentais, também são condições para o exercício da cidadania, da participação consciente e ativa do cidadão na gestão pública. A acessibilidade de dados é fundamental para que os conselhos nos três níveis de governo possam tomar decisões e influenciar a gestão de políticas, contribuindo para a qualidade, assertividade e legitimidade das políticas públicas. Além de fortalecer os sistemas de *accountability* horizontal, são também fundamentais para a *accountability* vertical, ou seja, para o acompanhamento pelo Ministério Público, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas e demais Órgãos de Controle.

Como dizem Cepik, Canabarro e Possamai, a importância da tecnologia da informação na gestão pública foi tratada de forma marginal pela literatura da Administração pública, do Direito Administrativo e de Políticas Públicas, “as quais tenderam a considerar a TI como uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da administração pública e dos governos” (2014:12). Os autores falam que a TI é elemento chave de um novo modelo de administração, não apenas mais eficiente, mas que possibilita maior participação popular e canais de interação entre o Estado e a Sociedade. O desenvolvimento da internet e demais Tecnologias da Informação e Comunicação possibilitaram à Administração Pública ganhos de eficiência e legitimidade, superando as limitações da administração burocrática e do modelo do Novo Gerencialismo Público (New Public Management), que tinha como diretrizes redução da máquina estatal, privatização, descentralização, gestão por resultados e cliente-cidadão.

Segundo os autores, TI e a informação devem ser compreendidas como ferramentas estratégicas de eficiência e eficácia, tratadas como recursos organizacionais, assim como os recursos humanos e os recursos financeiros. Sistemas de informação são fundamentais para acompanhar todo o processo de implementação de uma política pública e para possibilitar seu monitoramento; constituem parte da governança da administração pública. Por implementação compreende-se

“Todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações” (Gomide e Pires, 2014:19).

As novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TCI) possibilitam acompanhar em tempo real a aplicação e o uso dos recursos públicos, assim como criam novas oportunidades para troca de experiências e conhecimento entre os diversos participantes da política, os chamados *stakeholders*. As TCI possibilitam desenvolver novos instrumentos e sistemas de monitoramento e são fundamentais para o governo federal – no papel que lhe cabe de coordenador de políticas sociais – acompanhar de forma próxima a execução dos programas, identificar falhas na implementação, desenvolver soluções para corrigi-las e avaliar, ao final, se os recursos empregados alcançaram os resultados pretendidos. Permitem também ao governo federal compartilhar com as demais esferas de governo informações sobre execução, repasses, prestação de contas, experiências exitosas, a fim de que tenham subsídios para construir estratégias de ação integradas e sinérgicas no campo das políticas sociais.

AS MEDIDAS ADOTADAS PELO FNDE PARA REDUZIR OS SALDOS DO MAIS EDUCAÇÃO

Os resultados das pesquisas levaram o FNDE a adotar um conjunto de medidas para melhorar a compreensão dos gestores sobre os objetivos e finalidades dos recursos repassados para as ações agregadas. Passou a compartilhar, com os entes subfederados, conjunto de informações sistematizadas que facilitaria o trabalho de acompanhar e orientar a execução realizada pelas UEx. Com o uso de softwares de estatística e de envio de questionários eletrônicos foi possível traçar novas estratégias de monitoramento, que não se restringiam ao exíguo quantitativo das visitas in loco. A construção de indicadores e a análise estatística dos dados permitiram identificar, de forma tempestiva, irregularidades e falhas na execução do programa e das ações.

Os dados levantados passaram a servir também para selecionar os estados e municípios, alvo dos trabalhos de monitoramento e assistência técnica, focando naqueles com mais baixos desempenhos. O uso de dados estatísticos contribuiu para otimizar as atividades, pois possibilitou selecionar de forma mais precisa e criteriosa os entes federados a serem visitados, identificar falhas comuns na execução dos recursos, traçar perfis de públicos vulneráveis, entre outras aplicações. As informações sistematizadas também foram compartilhadas com os entes federados por meio de web conferências e reuniões técnicas presenciais.

Na área de assistência técnica vem sendo empregadas novas tecnologias de comunicação para melhorar o diálogo com as secretarias de educação e com as próprias UEx. Em 2015, o FNDE lançou o Boletim “Dicas do PDDE” – informativo eletrônico, enviado para o e-mail dos gestores das UEx, que, em linguagem coloquial e objetiva, divulga orientações sobre como empregar os recursos do programa. No mesmo ano foi lançada a TV PDDE, canal do Youtube que para difundir orientações aos agentes envolvidos com a gestão do programa e de suas ações. A pauta para as matérias do Boletim e da TV PDDE baseiam-se nas dúvidas mais comuns dos agentes executores, obtidas, entre outros meios, pelas ações de monitoramento.

Outra medida tomada pelo FNDE, voltada à flexibilização da execução das ações agregadas e promoção de condições mais favoráveis à eficácia no uso das verbas, foi a publicação da Resolução n. 8 de 16 de dezembro de 2016. A norma possibilitou às UEx utilizar, nas finalidades gerais do PDDE, quaisquer saldos existentes voltados às Ações Agregadas ao programa. Na prática, a medida confere maior autonomia às unidades escolares, para (re) definirem a destinação a ser dada aos recursos, em conformidade com suas necessidades prioritárias.

As ações adotadas pelo FNDE contribuíram para baixar os níveis de inexecução das ações agregadas nos anos seguintes e foram importantes para responder tempestivamente aos déficits de implementação identificados pelo monitoramento.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In Oliveira, Romualdo Portela de; Santana, Wagner. (Org.) Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Unesco, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. Vol. 1, p. 13-31.

ALMEIDA, Maria H. Tavares. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-140, jun. 1999.

_____. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-39.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, São Paulo, p. 125-138, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.

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

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão 2006*. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ministério do Esporte (ME). Ministério da Cultura (MC). Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de janeiro de 2010.

_____. Ministério da Educação. Manual operacional de Educação Integral. Brasília: MEC/SEB/DCEI, 2014.

_____. Ministério da Educação. Programa Mais Educação: passo a passo. Brasília: MEC/SECADI/DEIDHC, s/data.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da educação integral na política social. Cadernos Cenpec, nº 2, 2º semestre, 2006, p. 7-11.

CEPIK, Marco; Canabarro, DIEGO Rafael; Possamai, Ana Júlia. Do novo gerencialismo público à governança da era digital. In CEPIK, Marco; Canabarro, DIEGO Rafael (Orgs.). *Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil*, Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014. p. 11-36.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p.15-28.

GUARÁ, Isa Maria R. Rosa. É imprescindível educar integralmente. *Cadernos Cenpec*, nº 2, 2º semestre, 2006, p. 15-24.

GOULART, Maria Antônia. A intersetorialidade no contexto da educação integral. *Salto para o Futuro*, Brasília, Ministério da Educação, ano XVIII, Boletim 13, agosto 2008, p. 17-19.

HILL, Michael. Implementação uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete (ORG.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília, Enap, vl.2, 2006, p. 61-90.

KAJAER, Anne Mette; HANSEN, Ole Hersted; THOMSEN, Jens Peter Frolund. Conceptualizing state capacity. *DEMSTAR Research Reportn*. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.

LOBO, Cinara G. Araújo. *Movimento popular e cultura política: o discurso do movimento pela moradia em Goiânia (1979-1984)*. Recife: UFPE, 1999.196f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE.

LOBO, Cinara G; LUSTOSA, David; Paz, Adalberto Domingos da. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In Ximenes, Daniel. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília, Enap, 2018. p. 125-171.

MOLL, Jaqueline. Conceitos e pressupostos: o que queremos dizer quando falamos de educação integral? *Salto para o Futuro*, Brasília, Ministério da Educação, ano XVIII, Boletim 13, agosto 2008, p.11-16.

SILVA, Jameson Antônio de Almeida; SILVA, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 701-720, set./dez. 2013.