

MOTIVAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS: análise a partir das resoluções do FNDE

RESUMO

A assistência técnica e financeira da União, prevista na CF/88, visa garantir direitos básicos na educação por meio do FNDE. A partir dos programas como PAR, Proinfância e Projovem que exemplificam a função redistributiva e supletiva, organizando recursos e diretrizes para estados e municípios. Este artigo busca analisar resoluções de 2007 a 2022, suas oscilações na regulamentação, e as mudanças políticas e cortes orçamentários, sobretudo após 2016, percebendo assim que a assistência voluntária expõe vínculos de subordinação e desafios na cooperação federativa e no fortalecimento da educação básica.

Palavras-chave: Política de Assistência Técnica e Financeira da União. PAR. Projovem. Proinfância.

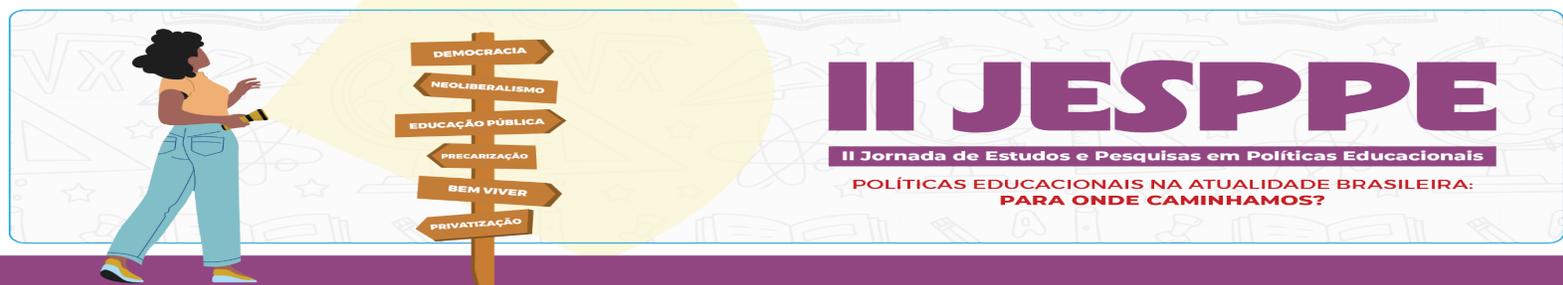
ABSTRACT

The technical and financial assistance provided by the Union, as outlined in the Federal Constitution of 1988, aims to guarantee basic rights in education through the FNDE. Programs such as PAR, Proinfância, and Projovem exemplify the redistributive and supplementary function, organizing resources and guidelines for states and municipalities. This article seeks to analyze resolutions from 2007 to 2022, their fluctuations in regulation, and the political changes and budget cuts, particularly after 2016. It highlights that voluntary assistance exposes links of subordination and challenges in federative cooperation and strengthening basic education.

Keywords: Policy of Technical and Financial Assistance from the Union. PAR. Projovem. Proinfância.

1 INTRODUÇÃO

As ações de assistência técnica e financeira da União desempenham um papel essencial no fortalecimento das políticas públicas educacionais no Brasil, no âmbito da educação básica. Essas ações são operacionalizadas, em sua maioria, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). No entanto, como afirma Cavalcanti (2019), o FNDE não se limita ao repasse de recursos, sua atuação vai além, assumindo uma posição estratégica como gestor, regulador e articulador de programas, projetos e

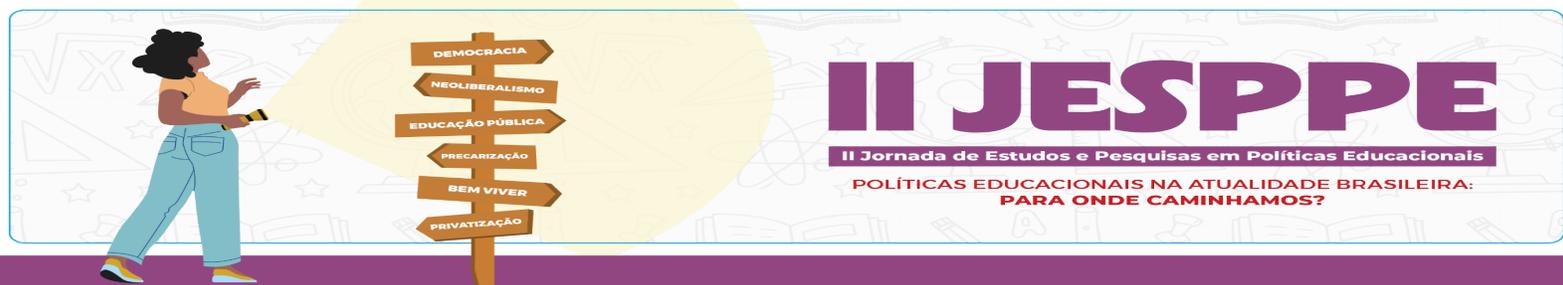


ações que refletem as diretrizes nacionais da educação. Nesse cenário, o FNDE define critérios, procedimentos e prioridades que orientam a atuação dos entes federados, promovendo a articulação necessária entre União, estados e municípios.

A política de assistência da União, sobretudo por meio das transferências voluntárias, permite observar como se dá o relacionamento entre os diferentes níveis de governo no campo educacional. Essa relação nem sempre é simples, e muitas vezes revela tensões entre autonomia local e direcionamento federal. Para compreender melhor essas dinâmicas, este estudo se debruça sobre os principais programas de transferência voluntária operacionalizados entre os anos de 2007 e 2022: o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Proinfância e o Projovem. A escolha recai sobre esses programas por sua expressiva presença nas resoluções do FNDE, permitindo uma análise mais aprofundada das intenções, diretrizes e práticas que envolvem a política educacional.

Desse modo, este artigo é produto de uma pesquisa maior intitulada “A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS MARANHENSES NA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA: Análise dos fatores determinantes do recebimento de recursos e seus impactos no sistema municipal de educação a partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação” (2020) e tem como objetivo investigar como os termos coordenação, colaboração e autonomia estão presentes nas resoluções do FNDE, considerando não apenas os aspectos técnicos, mas também as intenções políticas que permeiam esses documentos normativos. Para isso, utilizamos como metodologia a análise de conteúdo, segundo Bardin (2015), que possibilita uma leitura sistemática e interpretativa dos dados qualitativos. Essa abordagem permite ir além do que está explícito nos textos, buscando sentidos ocultos, padrões e significados que revelam as estratégias do governo federal na condução das políticas educacionais.

Partimos da hipótese de que, embora a assistência financeira da União seja apresentada como uma estratégia colaborativa, ela se configura, muitas vezes, como um instrumento de regulação e indução de práticas, onde as “regras do jogo” são determinadas centralmente (Schneider; Nadir, 2012). Assim, o artigo busca contribuir para o debate acadêmico sobre o



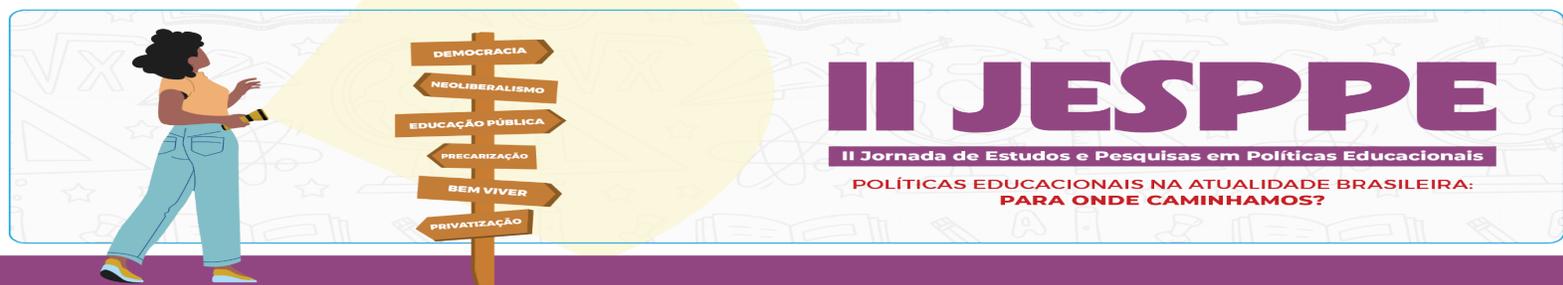
financiamento da educação e, mais especificamente, sobre a forma como a União orienta, influencia e regula as ações educativas nos municípios, como é o caso de São Luís, por meio de políticas de assistência que carregam em si tanto promessas de suporte quanto desafios à autonomia local.

2 ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL PARA A OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERÍODO DE 2007 A 2022

A política de assistência técnica e financeira é parte da função redistributiva e supletiva da União, como é estabelecido na Constituição Federal de 1988, sendo ela, parte da função maior de coordenação da política nacional de educação e deve ser realizada com fins de garantir a equidade e qualidade. (Cavalcanti, 2019, p. 175).

A CF/1988 em seu Art. 211 assegura que a União, os estados, Distrito Federal e municípios se organizarão em regime de colaboração, refletindo o princípio da colaboração federativa, respeitando a autonomia dos diferentes entes na gestão de suas políticas educacionais, ao mesmo tempo em que deve estabelecer uma base comum para o desenvolvimento do sistema educacional no país. Além disso, o artigo 8, parágrafo 3 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 assegura que a União tem obrigação de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva. (Brasil, 1996).

Esta política se estrutura no contexto das políticas de financiamento da educação, as ações dela tem como órgão gestor o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que assume função reguladora e gestora das políticas educacionais no Ministério da Educação. A partir de 2007, as políticas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica passaram a ser organizada em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação, intitulado Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação que foi implementado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, estabelecendo 28 diretrizes para a melhoria da educação básica a fim de



torna-se instrumento para melhoria da educação básica. Segundo o decreto, os sistemas municipais e estaduais precisam aderir ao compromisso para obter assistência da União e assim, seguir essas diretrizes.

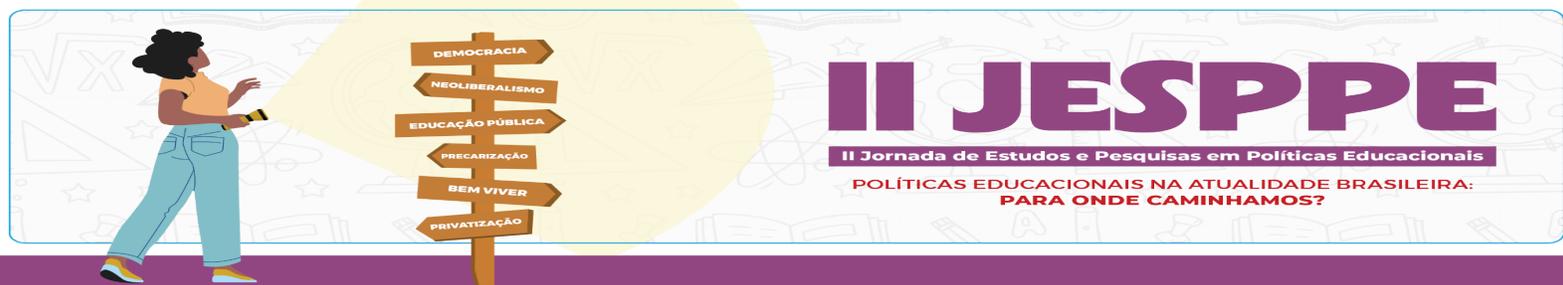
O intuito do MEC com o plano foi promover uma reorientação na assistência técnica e financeira no contexto da sua função supletiva e redistributiva. Dessa forma, além dos programas já existentes, o MEC organizou um conjunto de novos programas e ações do governo para subsidiar os entes federados subnacionais na oferta da educação, envolvendo as etapas e modalidades da educação básica. O PDE reorganizou a assistência voluntária da União com base no IDEB¹ e na elaboração do PAR², tornando-o o principal instrumento de planejamento dos sistemas de ensino a nível nacional com o caráter plurianual (de quatro em quatro anos). Em 2012, a Lei nº 12.695, foi instituída em 25 de julho, dispondo sobre o apoio técnico ou financeiro da União por meio do Plano de Ações Articuladas, que passou a articular e criar diversas ações do FNDE.

É o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que reúne e organiza os recursos que serão distribuídos, através dos programas que estão sob sua responsabilidade, para as escolas e municípios que recebem as transferências legais (previstas em lei e, portanto, obrigatórias) e as voluntárias (realizadas através de convênio entre o FNDE e os estados e municípios). Esses programas são regulamentados pelo FNDE por meio de resoluções.

. De acordo com Cavalcanti (2019), as resoluções do FNDE, apresentam ao longo dos últimos anos conceitos, ideias e argumentos que se constituem em princípios orientadores dessa política. Segundo Cavalcanti (2019), identificou-se de 1999 a 2014 sete princípios presentes nessas resoluções para a assistência técnica e financeira. São eles: o princípio da parceria público-privada, da otimização e racionalização administrativa, da universalização do ensino, da gestão democrática, da equidade e qualidade, do regime de colaboração e da qualidade como resultados de desempenhos.

¹ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

² Plano de Ações Articuladas



A trajetória das regulamentações expressa também a trajetória da movimentação dos programas por parte do FNDE, conforme se pode observar no quadro a seguir.

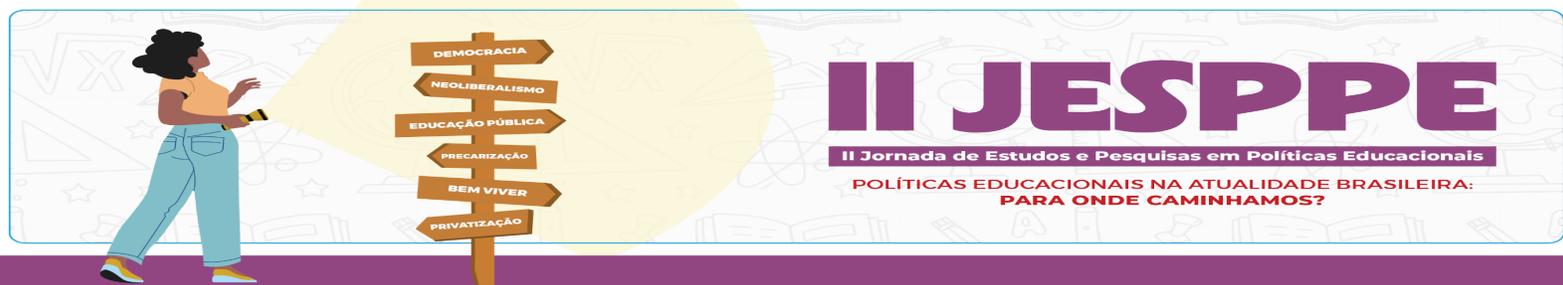
Quadro 01 – Programas e Projetos objeto de regulamentação do FNDE no período de 2007 a 2022.

Programas	QUANTIDADE DE VEZES QUE FORAM OBJETO DE REGULAMENTAÇÃO																Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
ProJovem	1	5	5	1	1	2	1	3	1	0	2	0	0	0	1	0	23
PAR	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	3	1	0	07
Proinfância	1	0	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	06

Fonte: Banco de dados documentais criado pelas autoras com base nas regulamentações do FNDE e o Banco de dados da pesquisa.

Pode-se observar no quadro acima que em 2007, houve regulamentações para o Projovem e Proinfância, marcados pelo início da relação dos programas de transferência voluntária com o PDE, deixando o PAR apenas para 2012, período no qual o programa foi regulamentado. Nota-se que a partir de 2014 diminuiu drasticamente a quantidade de regulamentação em relação aos anos anteriores, indicando que o governo deixa de operacionalizar esses programas, o que é coerente com os dados da base SIGEFWEB do FNDE.

É importante ressaltar que no período da pesquisa o Brasil teve mandato de quatro presidentes, começando 2007 com o segundo mandato do presidente Lula (PT), em 2011 a ex-presidenta Dilma (PT) assume o governo, sendo reeleita em 2014, acabando por ser vítima de um impeachment em 2016, assumindo a presidência o vice Michel Temer (PMDB) que teve como sucessor o ex-presidente Bolsonaro (PL) em 2018. Nesse contexto, o Brasil passa por uma série de cortes e ataques à educação, principalmente cortes nas políticas de financiamento, começando ainda no Governo de Michel Temer que aprovou um congelamento da educação brasileira, nos fazendo assim levantar hipóteses quanto à não regulamentação das políticas pelo FNDE a partir de 2016.



3 PAR, PROINFÂNCIA E PROJOVEM NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DA UNIÃO

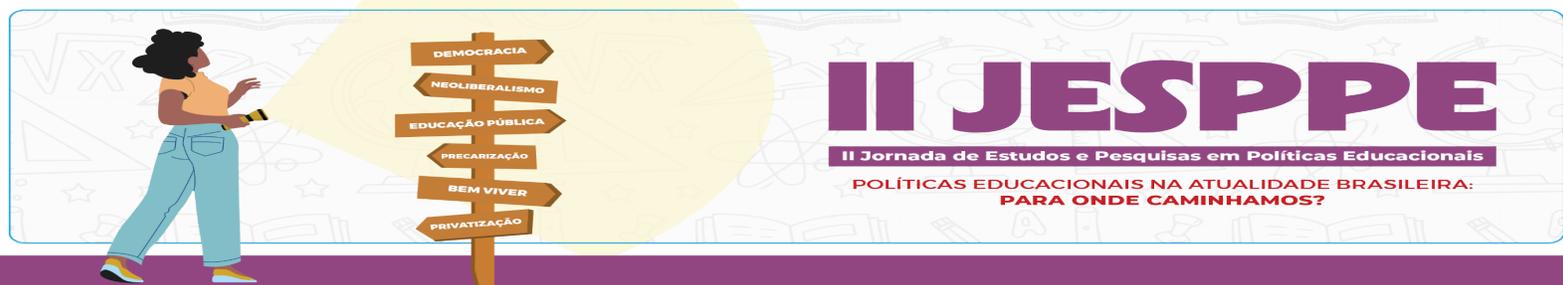
Os programas de assistência voluntária são aqueles que seguem diretrizes, formatos e critérios feitos pelo MEC, tendo caráter de assistência discricionária que impactam a política de cada governo federal, podendo ter características redistributivas, corporativas e até clientelistas (Cavalcanti, 2019, p. 193), visto que é uma política de assistência, pressupõe-se um caráter de subordinação de quem a recebe, logo a assistência voluntária parte de um ideal do que o governo federal as oferece para os entes subnacionais.

No percurso de pesquisa foram observados os programas que mais recebem regulamentações por meio do FNDE para as transferências voluntárias por meio da política de assistência, sendo escolhido pelas autoras para análise, um programa de planejamento, o PAR, um programa de formação e inclusão, o Projovem e o Proinfância, um programa de infraestrutura, sendo estes os objetos de discussão deste trabalho.

O Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar pública da Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos (PROJOVEM) são programas de transferência voluntária que estão incluídos na política de assistência técnica e financeira da União por meio da adesão ao termo de compromisso no SIMEC.

O PAR é um instrumento de planejamento e gestão das políticas de educação que tem como intuito buscar melhorias da educação básica, sendo hoje o responsável pela elaboração do planejamento educacional dos municípios por meio da política de assistência técnica e financeira da União, tratando-se de uma estratégia para o planejamento plurianual onde os entes subnacionais elaboram seus planos de trabalho para ampliarem suas ações e ampliação da oferta. O plano foi instituído pela Lei nº 12695 de 25 de julho de 2012 com o intuito de regulamentar a assistência técnica e financeira da União.

O Proinfância é um programa que financia a construção, reforma e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas a fim de garantir o acesso dessa faixa-etária à



educação, conforme é estipulado pelas diretrizes educacionais, foi instituído pela Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007 por meio das ações pré estabelecidas no PDE.

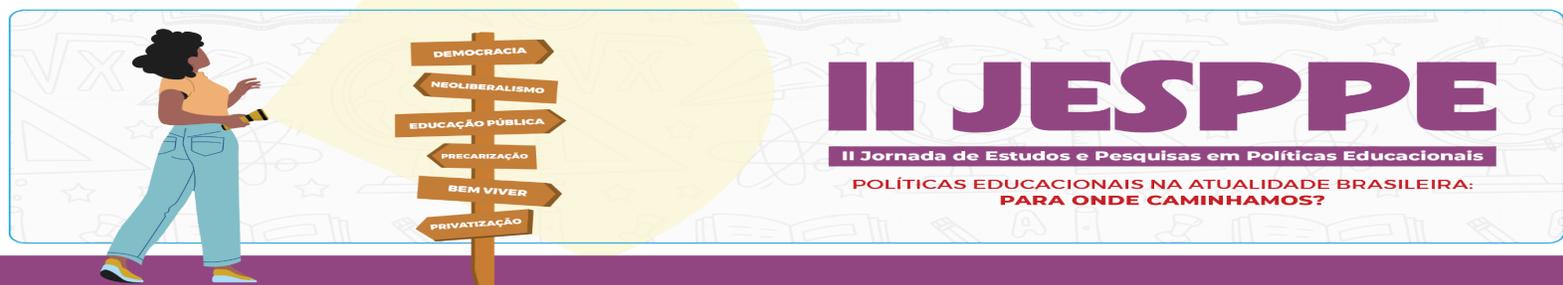
O Projovem é um programa voltado para a reinserção de jovens entre 18 e 29 anos que foram alfabetizados, mas não concluíram o ensino fundamental e desejam obter a formação básica para ir ao EJA e por conseguinte chegar ao mercado de trabalho. Foi instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

Juntos representam iniciativas significativas da política de assistência técnica e financeira da União voltadas ao fortalecimento da educação básica nos estados e municípios. Esses programas evidenciam o papel ativo da União na indução e coordenação das políticas educacionais em regime de colaboração, respeitando a autonomia dos entes federados, mas promovendo uma maior articulação e equidade no atendimento das demandas educacionais em todo o território nacional.

Ao todo foram 32 resoluções analisadas, sendo 23 regulamentações para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos - Projovem, 07 para o Plano de Ações Articuladas - PAR e 06 para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar pública da Educação Infantil - Proinfância, de modo que tais resoluções foram estudadas compreendendo os princípios e objetivos a que elas se destinavam.

4 COLABORAÇÃO, COORDENAÇÃO E AUTONOMIA NAS RESOLUÇÕES DO FNDE

Na análise de conteúdo das resoluções, consideramos o texto introdutório dos “considerando” das resoluções, onde são explicitadas as motivações da União ao implementar determinada política pública, as quais apresentam pistas sobre os objetivos perseguidos, os valores defendidos e os arranjos federativos propostos. No exemplo a seguir evidenciamos a seção introdutória denominada “Considerando” da resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007 que estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA para um melhor entendimento.



CONSIDERANDO a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino;

CONSIDERANDO o firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar de Educação Infantil;

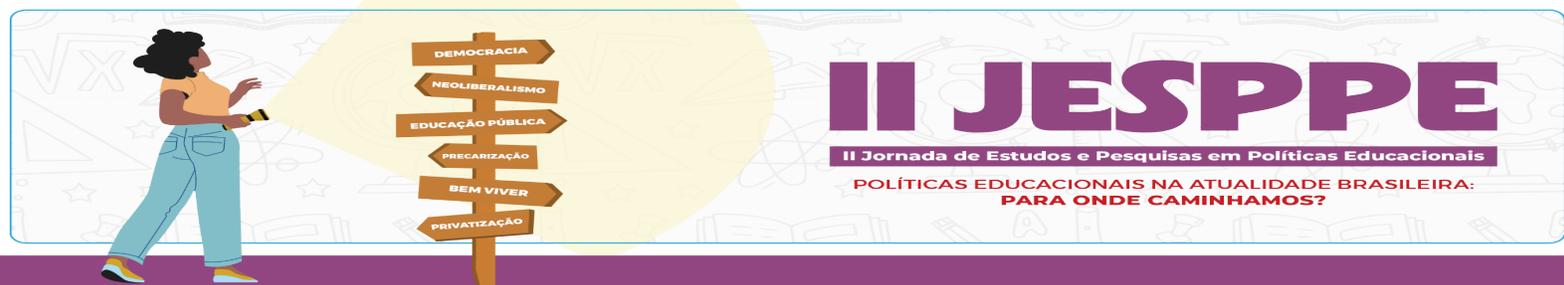
CONSIDERANDO que a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade em muitos municípios e, CONSIDERANDO a necessidade de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede física escolar de Educação Infantil para ajustá-las às condições ideais de ensino-aprendizagem.

De acordo com Bardin (2015, p. 22), a análise de conteúdo leva em consideração tanto a presença quanto a ausência de elementos linguísticos que atribuem características ao conteúdo de uma mensagem, assim como a frequência com que determinados aspectos aparecem. Com base nessa orientação metodológica, o estudo realizou um mapeamento sistemático das palavras-chave presentes nas resoluções, observando sua ocorrência ao longo dos anos e examinando os sentidos, conceitos e concepções atrelados a esses termos.

A partir desse procedimento analítico, foi possível identificar os propósitos predominantes nas resoluções, os quais se manifestam por meio do vocabulário utilizado. A análise da frequência e do contexto em que esses termos aparecem permitiu compreender não apenas as prioridades políticas expressas nos documentos, mas também as intenções subjacentes às ações da União no campo da assistência educacional aos entes federados.

Ao longo do período estudado, foi possível perceber os argumentos que justificam os programas, e identificar os princípios e objetivos que orientam a política de assistência. E para nosso trabalho elencamos três termos que consideramos importantes para a organização da política de assistência.

quadro 02 - Definição dos termos chaves de análise de conteúdo



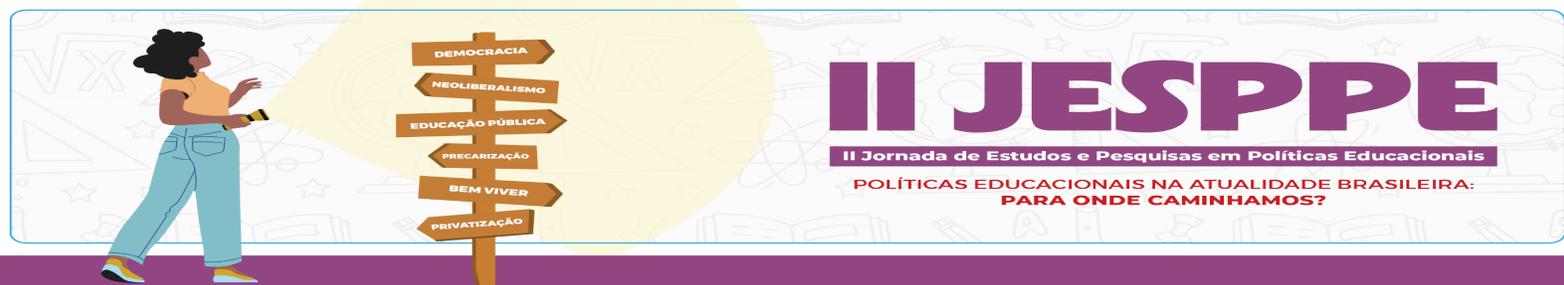
COLABORAÇÃO	Atividades que são realizadas em conjunto pelos entes federados na busca de um objetivo maior. E ações realizadas de forma cooperativa em pessoas e entidades.
COORDENAÇÃO	Organização de atividades, Gestão de ações ou funcionamento de organizações, coordenar, gerenciar grupos ou projetos.
AUTONOMIA	Capacidade de autogoverno, de autodeterminação e de responsabilidade coletiva, especialmente quando se trata de sistemas educacionais e das instituições de ensino.

Fonte: Banco de dados documentais criado pelas autoras com base nas regulamentações do FNDE e no Banco de dados da pesquisa.

No contexto da assistência técnica e financeira da União, o termo Colaboração remete à atuação conjunta entre os entes federados — União, estados e municípios — para garantir o direito à educação básica com equidade e qualidade. Segundo Oliveira e Adrião (2018), a colaboração federativa na educação é fundamental para superar desigualdades históricas e promover uma gestão mais integrada e solidária entre os níveis de governo. Essa lógica colaborativa busca, assim, alinhar os objetivos nacionais às necessidades locais, fortalecendo o regime de cooperação previsto na Constituição Federal.

Já a coordenação se refere à capacidade da União de organizar, integrar e orientar os esforços dos demais entes da federação, sem, contudo, anular suas competências. No âmbito dos programas de assistência, a coordenação se materializa na definição de diretrizes, na elaboração de instrumentos normativos e na proposição de metas comuns, como ocorre, por exemplo, no Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com Dourado (2010), a coordenação exercida pela União se justifica pela necessidade de garantir padrões mínimos de qualidade educacional e assegurar o cumprimento das metas nacionais, especialmente em contextos marcados por profundas desigualdades regionais.

Por fim, a autonomia é um princípio essencial que assegura aos estados e municípios a liberdade para planejar e executar suas políticas educacionais de acordo com suas realidades e prioridades. Mesmo recebendo apoio técnico e financeiro da União, na teoria, os entes subnacionais mantêm sua capacidade decisória, o que fortalece a descentralização administrativa

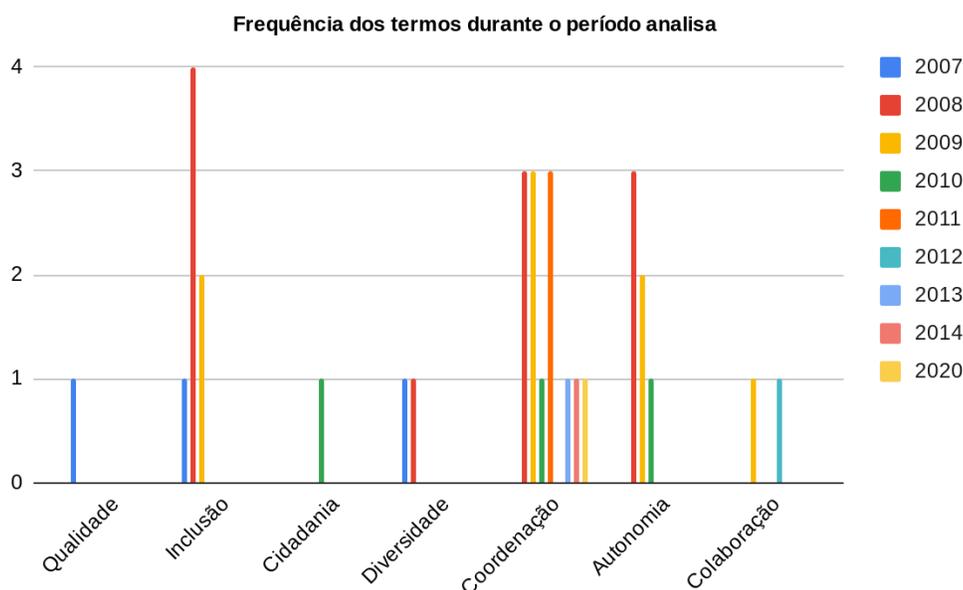


e valoriza as especificidades locais. Nesse sentido, como afirma Cury (2002), a autonomia dos sistemas de ensino é um instrumento fundamental para a democratização da educação, pois permite a construção de políticas públicas que respeitam a diversidade e a pluralidade dos contextos educacionais. Assim, é justamente pela articulação entre autonomia, colaboração e coordenação que se consolida uma governança federativa mais equilibrada e eficaz.

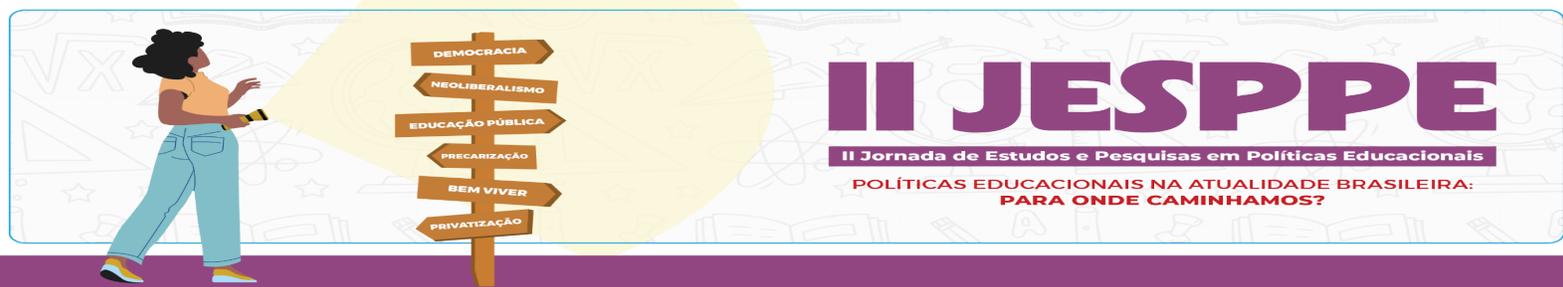
Dito isto, é importante destacar que para além dos termos considerados foco do trabalho, o relatório da pesquisa anteriormente citada também analisa termos como: Qualidade, Inclusão, Cidadania e Diversidade. E, para a contabilização dos termos, considerou-se que uma mesma resolução pode apresentar, em sua justificativa, múltiplos termos, levando em consideração os propósitos atribuídos aos conceitos analisados.

Sendo assim, no período de 2007 a 2022, levando em consideração as 32 resoluções estudadas, 26 delas nos apresentam o seguinte quadro:

Gráfico 01 - Frequência dos termos utilizados nas resoluções do FNDE no período de 2007 a 2022.



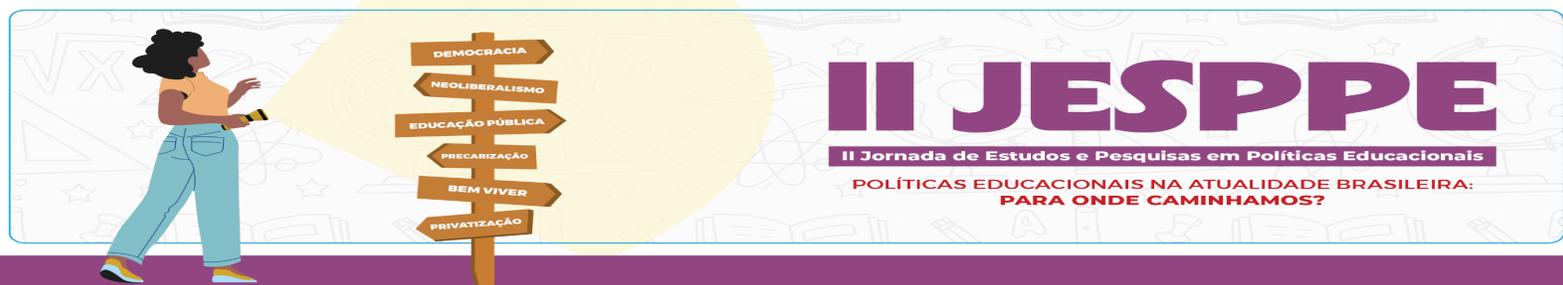
Fonte: Banco de dados documentais criado pelas autoras com base nas regulamentações do FNDE e o Banco de dados da pesquisa.



A análise da frequência dos termos das resoluções do FNDE revelou que *coordenação* foi o conceito mais recorrente ao longo do período estudado, sendo identificado 13 vezes. Sua presença em diferentes anos e em múltiplas resoluções indicou o papel central atribuído à União na organização e condução das políticas públicas educacionais, por isso, ele é um dos termos escolhidos para esse trabalho. Essa recorrência sugere uma ênfase do governo federal em reforçar seu papel como articulador e regulador das ações dos entes subnacionais, evidenciando uma lógica centralizadora no que se refere à definição de diretrizes, critérios de execução e metas dos programas. A insistência no termo reforça o entendimento de que, mesmo em um modelo federativo tão assimétrico como o nosso, a coordenação é vista como mecanismo necessário para assegurar uma atuação convergente e eficiente, principalmente no período dos governos do PT.

Além da coordenação, outros termos relevantes identificados foram *autonomia* e *inclusão*, com maior incidência nos anos de 2008 e 2009. A presença mais significativa desses conceitos nesse intervalo temporal parece refletir tanto o volume de resoluções publicadas quanto uma orientação política específica daquele momento, voltada para o fortalecimento das capacidades locais e para a ampliação do acesso educacional a populações historicamente excluídas. A valorização da autonomia, nesse sentido, está relacionada ao reconhecimento da diversidade regional e à necessidade de adaptar as políticas às realidades locais, enquanto o foco na inclusão aponta para uma preocupação com a equidade no atendimento educacional.

Observa-se, no entanto, que nos anos seguintes há uma redução considerável na quantidade de resoluções relacionadas aos programas *Projovem* e *Proinfância*, o que pode ser interpretado como reflexo de mudanças no cenário político e institucional. A partir da década de 2010, especialmente após 2015, o país passou por um período de instabilidade política e econômica que impactou diretamente o financiamento e a continuidade de diversas políticas públicas. Essa redução de normativas pode indicar um enfraquecimento da priorização desses programas no âmbito federal, o que, por sua vez, afetou a regularidade da assistência técnica e financeira oferecida aos entes subnacionais. Assim, a análise da frequência e da presença dos termos não apenas revela os sentidos atribuídos às políticas, mas também permite entendermos as transformações mais amplas no contexto político-administrativo do nosso país.



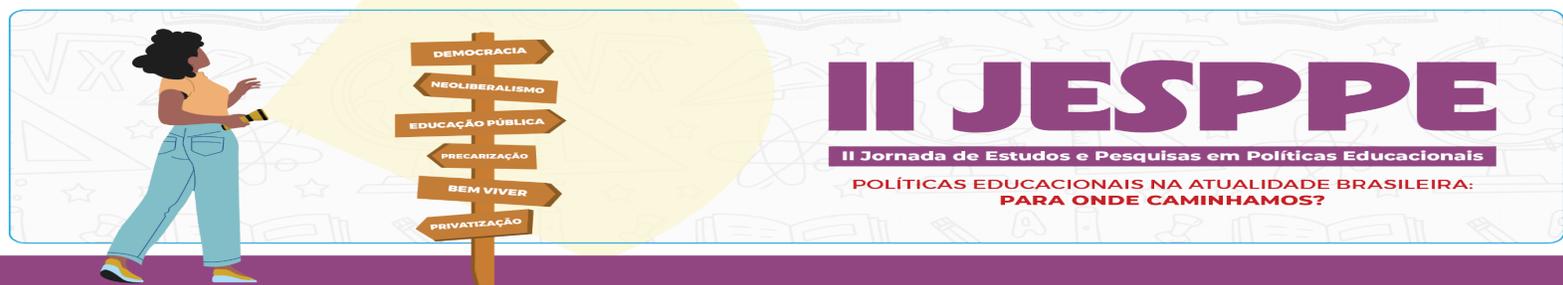
O termo que elencamos como foco e cuja presença se mostrou limitada nos programas pesquisados foi o de *colaboração*, identificado apenas nas resoluções dos anos de 2009 e 2012. Essa baixa ocorrência chama atenção, especialmente considerando que a colaboração entre os entes federativos é um dos princípios constitucionais fundamentais para a efetivação de políticas públicas no modelo de Estado federativo brasileiro.

Como podemos observar no gráfico, os anos de 2015, 2016, 2018, 2019 e 2022 não apresentam publicações de resoluções relativas aos programas PAR, Proinfância e Projovem. Essa ausência, evidência dentro da série histórica analisada, que nos anos anteriores, houve uma maior incidência de normativas voltadas à regulamentação e execução desses programas.

Essa interrupção pode ser compreendida à luz do cenário político e institucional que se instaurou a partir de 2015, com o agravamento da crise econômica e a consequente instabilidade política que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016. Os anos seguintes foram marcados por mudanças na condução da política educacional, com uma guinada no modelo de gestão, corte de investimentos e instabilidade no Ministério da Educação.

É importante destacar que a partir de 2017, o FNDE passou a direcionar deliberadamente recursos da assistência financeira da União e do orçamento da educação superior para emendas parlamentares. A Cartilha de Orientações para Emendas de 2017 destacou programas voltados à infraestrutura educacional, priorizando ações de maior visibilidade política. Desde então, medidas anuais do MEC/FNDE têm vinculado a assistência financeira às emendas, como mostra o Manual do PAR de 2018. Essa associação esvazia os objetivos originais da política, que visavam alocar recursos com base nas necessidades dos sistemas de ensino e reduzir desigualdades entre os entes federados.

O que como podemos ver teve impactos diretos na regularidade da produção normativa do FNDE, refletindo não apenas uma reorientação das prioridades governamentais, mas também uma descontinuidade na formulação de políticas públicas voltadas à educação por meio da assistência e transferências voluntárias. O que subsequentemente só se ampliou no governo Bolsonaro (2018-2022), onde quase não tivemos regulamentações do FNDE para a política de assistência nos programas analisados.

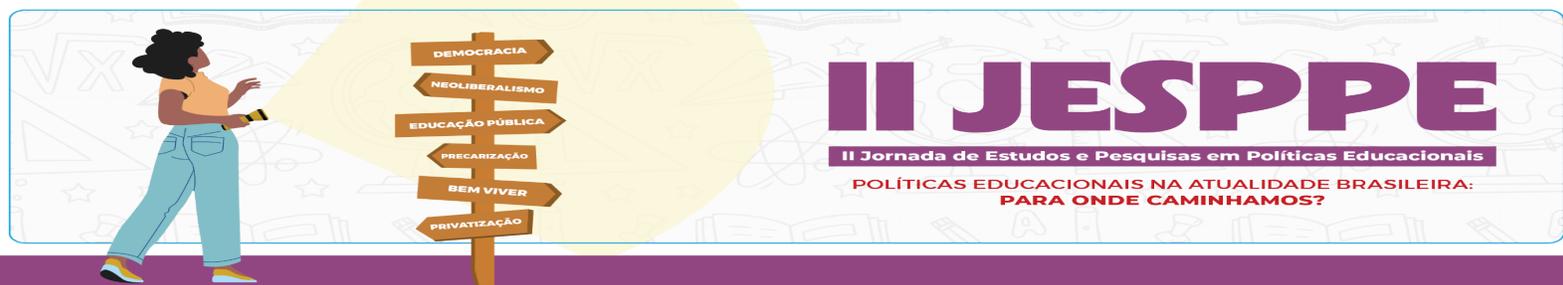


Considerações Finais

A análise das resoluções do FNDE, com base na técnica de análise de conteúdo, possibilitou a identificação das motivações que orientam as políticas de assistência técnica e financeira da União. A investigação considerou como foco os termos *coordenação*, *autonomia* e *colaboração*, além de outros conceitos recorrentes, como *qualidade*, *inclusão*, *cidadania* e *diversidade*. Esses termos foram analisados no contexto das resoluções publicadas entre 2007 e 2022, no âmbito dos programas PAR, Proinfância e Projovem, permitindo compreender os princípios e objetivos subjacentes às ações normativas e as concepções que fundamentaram a atuação da União na oferta da educação básica durante o período.

Observou-se que o termo *coordenação* foi o mais recorrente, indicando a centralidade da atuação da União na organização e condução das políticas públicas voltadas à educação básica. Já a presença mais limitada de *autonomia* e, especialmente, de *colaboração* aponta para uma assimetria no discurso normativo, que tende a valorizar a condução técnica e reguladora da União, muitas vezes em detrimento de uma construção mais horizontal e compartilhada das ações educacionais com os entes subnacionais.

Essa constatação reforça a importância de refletir criticamente sobre o modo como os princípios federativos vêm sendo operacionalizados nas políticas educacionais. Embora a colaboração seja amplamente defendida no plano legal e teórico, sua expressão nas resoluções analisadas é pontual e, por vezes, superficial. A ausência de um vocabulário mais colaborativo nas justificativas normativas pode estar relacionada a um modelo de governança ainda fortemente centralizado, o que compromete a efetiva construção de políticas articuladas entre os diferentes níveis de governo. Assim, compreender os sentidos atribuídos aos termos e suas frequências não apenas revela a lógica por trás das decisões políticas, mas também permite tensionar as práticas discursivas e institucionais que orientam a implementação da política de assistência da União na educação básica brasileira.



Portanto, pressupõe-se que os aspectos como coordenação, colaboração e autonomia não estão sendo seguidos conforme é regulamento na Lei e nas normativas da política de assistência técnica e financeira da União. A diminuição de regulamentações com o passar do tempo evidenciam a fragilidade da política de assistência em comparação aos anos em que a política estava sendo implementada, confirmando que o governo gestor pela política ainda é o principal responsável pelo cumprimento dela. Visto que, quando comparamos os governos progressistas com os governos conservadores percebemos o esvaziamento de regulamentações com o caráter igualitário e equitativo e nos deparamos com o aumento de transferências de recursos da política de assistência por meio de emendas parlamentares.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2015.

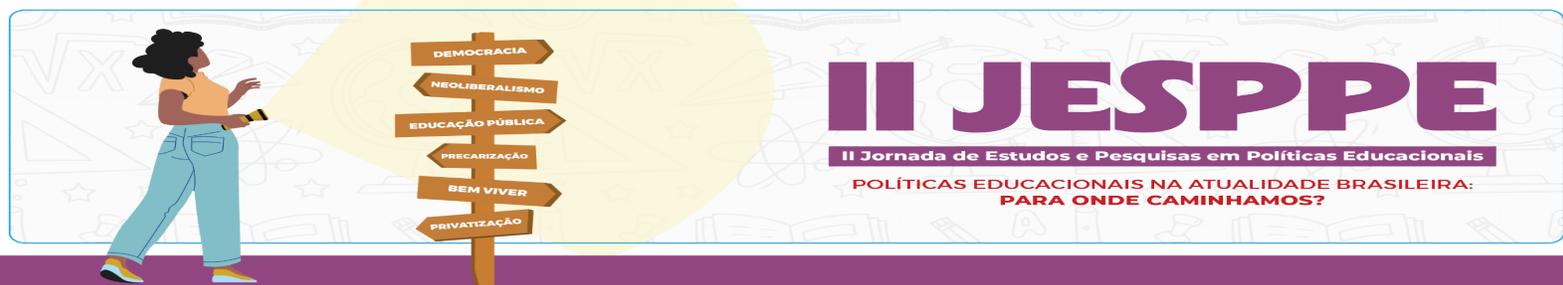
BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Resolução nº 08, de 20 de maio de 2020. Estabelece os critérios de assistência financeira direcionada aos entes federados, por meio de emendas parlamentares individuais e de bancadas impositivas, a título de apoio a despesas de custeio, no âmbito da Política Pública de Transporte Escolar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13530-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-08,-de-20-de-maio-de-2020>. Acesso em: 13 abr. 2025

CAVALCANTI, Cacilda R. Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CAVALCANTI, Cacilda R. *Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil*. Curitiba: Appris, 2019.



CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação e direito à educação: fundamentos e mecanismos de financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 61-80, jul. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. A federalização da educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação: relações federativas e implicações para os municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 1063-1087, out./dez. 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. *Política educacional: bases para análise*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, 10 jan. 2025.