

NOTA TÉCNICA Nº 32/2020

Brasília, 21 de maio de 2020.

ÁREA:	Educação
TÍTULO:	Orientações sobre a Nova resolução do FNDE para o PAR – 3º Ciclo
REFERÊNCIA(S):	CF 1988 Lei nº 9.394/1996 (LDB) Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 Resolução CD/FNDE nº 3, de 29 de abril de 2020
INTERESSADOS:	Municípios Brasileiros, gestores públicos de educação.
PALAVRAS-CHAVES:	PAR, Resolução do FNDE, nova regulamentação do PAR

Orientações sobre nova Resolução do FNDE para o PAR, terceiro ciclo

Na presente Nota Técnica, a área técnica da educação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta análise das principais alterações da Resolução nº 3, de 29 de abril de 2020, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), que estabelece critérios para a execução do terceiro ciclo do Plano de Ações Articuladas – PAR, cuja vigência encerra-se ao final deste ano de 2020¹.

Com base na determinação da Constituição Federal (art. 211, § 1º) do exercício pela União de função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o PAR foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Em 2012, a Lei nº 12.695, de 25 de julho daquele ano, dispôs sobre o PAR como apoio técnico ou financeiro prestado em *caráter suplementar e voluntário* pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios, *mediante pactuação* (grifos nossos).

Desde então, o PAR consiste em transferência prevista em lei federal, mas sua execução difere daquela dos três programas federais também previstos na legislação vigente – Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE). No caso desses três programas, os repasses são universais e automáticos, sem necessidade de assinatura de convênio ou qualquer outro instrumento entre o FNDE e o ente federado.

O PAR não consiste em repasses automáticos e universais, ou seja, não beneficia todas as redes públicas de educação básica, e depende de o ente federado firmar Termo de Compromisso com o FNDE, contendo as ações a serem financiadas e o valor dos recursos federais a serem transferidos pela União ao ente federado.

Ao mesmo tempo em que dispõe sobre as diretrizes do PAR, a Lei nº 12.695/2012 determina (art. 9º) ao Conselho Deliberativo da FNDE o estabelecimento, por meio de resolução, das regras e

¹ A Resolução CD/FNDE nº 4, de 4 de maio de 2020, dispõe sobre os critérios para o quarto ciclo do PAR, no período de 2021 a 2024, e será analisada em outra Nota Técnica da CNM.

dos procedimentos complementares para a execução das ações previstas no termo de compromisso e para a prestação de contas.

Na sequência, a partir das diretrizes gerais fixadas na Lei federal, serão apresentadas algumas das principais alterações nas regras do PAR promovidas pela Resolução CD/FNDE nº 3/2020 ².

Mantidas as principais características do PAR

As principais características do PAR, quanto ao seu objetivo, dimensões, etapas, agentes e suas responsabilidades, não foram alteradas pela Resolução nº 3/2020.

Assim, de acordo com a Lei nº 12.695/2012 e com essa Resolução, destacamos que:

- ❖ O PAR consiste em ferramenta de planejamento multidimensional e plurianual, com objetivo de melhoria da educação básica pública.
- ❖ O PAR é estruturado em quatro dimensões: I – gestão educacional; II – formação de profissionais da educação; III – práticas pedagógicas e avaliação; IV – infraestrutura física e recursos pedagógicos.
- ❖ O MEC presta assistência técnica na elaboração do PAR, que inclui diagnóstico e planejamento. Sua execução é acompanhada e monitorada por meio de relatórios de execução e, quando necessário, por visitas técnicas.
- ❖ O Comitê Estratégico do PAR, com representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, define ações, programas, atividades e iniciativas a serem financiadas pela União por meio do PAR.
- ❖ Os agentes do PAR são o MEC, por meio de suas secretarias, o FNDE e os entes federados, cujas responsabilidades estão fixadas com detalhamento na Resolução CD/FNDE nº 3/2020.
- ❖ Os repasses dos recursos federais são realizados por depósito em contas correntes específicas, abertas e mantidas exclusivamente em instituições financeiras oficiais federais com as quais o FNDE mantenha parcerias. As regras previstas na Lei nº 12.695/2012 para aplicação e movimentação dos recursos do PAR estão reguladas pela Resolução do FNDE.
- ❖ Da mesma forma, prazos e procedimentos para as prestações de contas também estão previstos na Lei federal e regulamentados pela Resolução nº 3/2020. É a Lei que dispõe sobre o prazo máximo de 60 dias, contado a partir do término da vigência do termo de compromisso, para apresentação da prestação de contas do PAR.
- ❖ O acompanhamento e o controle social da transferência e da aplicação dos recursos do PAR, conforme Termo de Compromisso, são atribuições dos Conselhos do Fundeb, instituídos com base no disposto no art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007
- ❖ Assim como os recursos das transferências legais da União para a educação básica pública, por exemplo, recursos do PNAE e PNATE, os valores recebidos pelos entes federados à conta do PAR não podem ser considerados para cálculo do percentual mínimo da receita resultante de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme o disposto na Constituição Federal (art. 212).

² A Resolução nº 3/2020 revogou as Resoluções nº 14/2012, nº 24/2012, nº 7/2015 e nº 12/2018.

Principais regras novas previstas na Resolução CD/FNDE nº 3/2020

A seguir, destacam-se as principais alterações na elaboração e execução do PAR previstas na Resolução nº 3/2020 do Conselho Deliberativo do FNDE.

- ❖ O Termo de Compromisso do PAR deverá conter o valor da contrapartida do ente federado, devendo também constar a previsão desse valor em sua Lei Orçamentária (arts. 2º, § 1º, VI, e 10, V).
- ❖ Está prevista, para execução do PAR, a possibilidade de os Estados colaborarem com assistência técnica ou financeira adicionais aos seus Municípios (arts. 2º, § 2º).
- ❖ Entre várias condições que os entes federados devem comprovar para celebrar o Termo de Compromisso, inclui-se a aplicação mínima constitucional de recursos não só na educação, mas também o mínimo de recursos na área da saúde (art. 10, I e II).
- ❖ Para atendimento por meio do PAR, os entes federados serão organizados em um *ranking*, um com os Estados e Distrito Federal e outro com os Municípios, utilizando modelo estatístico que considere, no mínimo, os seguintes critérios (art. 3º, II a VI, e § 1º):
 - ❖ a média dos resultados do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – ensino fundamental I e II para os Municípios e ensino médio para os Estados, “priorizando aqueles com melhor desempenho em relação às respectivas metas estabelecida”;
 - ❖ os entes federados com menor número de atendimentos no exercício anterior, “considerando, prioritariamente, os que não foram contemplados com nenhuma iniciativa”;
 - ❖ capacidade operacional do ente federativo, considerando a execução dos objetos pactuados no ciclo;
 - ❖ vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH dos entes federados; e
 - ❖ índice de distorção idade-série, considerando os indicadores de eficiência e rendimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.
- ❖ Após a indicação dos entes prioritários estabelecidos no ranking, os recursos orçamentários disponíveis serão distribuídos de acordo com os resultados do Ideb: os entes federados abaixo da média nacional do Ideb receberão 60% dos recursos disponíveis e os que estão acima, receberão 40% dos recursos (art. 3º, § 3º).
- ❖ Esses critérios não serão aplicados em duas exceções: na transferência de recursos provenientes de emendas parlamentares e de bancada, devido ao caráter impositivo do orçamento (art. 3º, § 5º), e na possibilidade de beneficiar entes federados em situação de calamidade pública ou situação de emergência devido a fortes chuvas, enchentes e inundações etc., estabelecidas por decreto (art. 3º, § 6º).

Considerações e alertas da CNM

Quanto às principais novas regras para o terceiro ciclo do PAR, registre-se que é a primeira oportunidade na qual o cumprimento do mínimo constitucional de recursos para a saúde é considerado como condição para recebimento de recursos federais na área da educação básica.

No que se refere ao ranking, um dos Estados e outro dos Municípios, em primeiro lugar, considera-se positiva a proposta de fixar critérios objetivos para a priorização dos entes federados que serão atendidos com recursos federais por meio do PAR. Dessa forma, deve se reduzir a alocação desses recursos por negociação de caráter político.

Entretanto, em segundo lugar, entende-se particularmente questionável priorizar o atendimento àqueles entes federados com melhor desempenho educacional, mensurado pelos resultados do Ideb. O critério adotado pode contribuir, involuntariamente, para aumento das desigualdades na qualidade da educação básica pública entre entes federados e regiões do país.

Ao mesmo tempo, a área técnica da educação da CNM alerta os gestores municipais sobre a necessidade de consulta permanente às regras previstas na Lei federal e na Resolução nº 3/2020 do FNDE sobre o terceiro ciclo do Plano de Ações Articuladas – PAR.

Em especial, é fundamental a observância aos dispositivos relacionados à execução do PAR, em particular quanto às obras, e também a observância das regras relativas à prestação de contas. São inúmeras as dificuldades enfrentadas, por exemplo, quanto ao prazo para execução das obras escolares e quanto aos prazos e documentos a serem apresentados nos processos de contas. Em consequência, é recorrente os Municípios serem classificados como inadimplentes, com consequências negativas para a gestão municipal, e/ou serem demandados a devolver recursos recebidos do FNDE à conta do PAR.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio das áreas técnicas da educação e da contabilidade pública, renova sua disponibilidade para contribuir com os gestores públicos na execução do PAR.

Por fim, a Confederação reafirma suas reivindicações em relação ao conjunto das transferências da União para o financiamento da educação básica pública:

- Reajustes anuais dos valores das transferências legais e universais da União – PNAE, PNATE e PDDE – fixados em lei federal, no mínimo pela inflação do ano anterior;
- Exercício da função redistributiva da União por meio da diferenciação dos valores per capita do PNAE e PDDE, de acordo com critérios socioeconômicos;
- Aperfeiçoamento da diferenciação dos valores per capita do PNATE, de acordo com o custo do transporte escolar;
- Limite de recursos para transferências voluntárias e aumento para transferências legais (PNAE, PNATE e PDDE);
- Regulamentação das transferências legais restrita ao disposto nas respectivas leis federais;
- Transferência das prestações de contas do PNAE, PDDE e PNATE para os respectivos tribunais de contas (como no salário-educação); e
- Composição paritária entre União, Estados/DF e Municípios no Conselho Deliberativo do FNDE, com representantes dos Municípios também indicados pelas entidades representativas dos prefeitos.

Se a União transferir maior volume de recursos para o financiamento da educação básica pública, por exemplo, por meio de mais complementação da União ao Fundeb e aumento dos valores dos programas federais universais – PNAE, PNATE e PDDE, serão liberados recursos próprios dos entes federados para, por exemplo, serem investidos em construção e reformas de prédios escolares, aquisição de equipamentos e formação continuada de professores.

Com isso, o pacto federativo será fortalecido, com menos centralização da formulação das políticas educacionais no governo federal, menos dependência financeira dos entes federados em relação à União, a qual deverá intensificar sua função de apoio técnico a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Consulte aqui as normas legais vigentes sobre o PAR:

Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012

Resolução CD/FNDE nº 3, de 29 de abril de 2020

Educação/CNM
educacao@cnm.org.br
(61) 2101-6069 | 6077