FNDE 95 ANOS

Histórias, artes e ofícios na educação brasileira



Histórias, artes e ofícios na educação brasileira

Versão digital

Histórias, artes e ofícios na educação brasileira

Versão digital

ORGANIZADORAS
Ana Luiza Cruz Sá Barreto
Ana Paula Torres
Andreia Couto Ribeiro
Eriane de Araújo Dantas
Germana Parente Neiva Belchior
Maria Angélica Floriano Pedrosa
Michele Lessa de Oliveira

Brasília/DF
2023

FNDE
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-presidente do Brasil
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Ministro da Educação
Camilo Sobreira de Santana

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba

Persidente Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura | Unesco
Marlova Jovchelovitch Noleto

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação das informações contidas neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não necessariamente são do FNDE e não comprometem a organização.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Esta publicação tem a cooperação da Unesco no âmbito do Projeto FNDE 55 Anos, o qual tem o objetivo de apresentar histórias, artes e ofícios na educação brasileira ao longo desta trajetória.

As indicações de nomes e a apresentação desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da Unesco a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

As ideias e opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente as da Unesco nem comprometem a organização.

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação
Rachel Mota Lima

Preparação e Revisão Textual
Isabel Ferreira Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

55 anos de FNDE [livro eletrônico] : histórias, artes e ofícios na educação brasileira : volume 1 / organização Ana Luiza Cruz Sá Barreto...[et al.]. -- Brasília, DF : Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, 2023.
PDF

Vários autores.
Outros organizadores: Ana Paula Torres, Andreia Couto Ribeiro, Eriane de Araújo Dantas, Germana Parente Neiva Belchior, Maria Angélica Floriano Pedrosa, Michele Lessa de Oliveira.
Bibliografia.
ISBN 978-65-981889-2-4

1. Educação - Brasil 2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil) 3. Políticas educacionais 4. Políticas públicas I. Barreto, Ana Luiza Cruz Sá. II. Torres, Ana Paula. III. Ribeiro, Andreia Couto. IV. Dantas, Eriane de Araújo. V. Belchior, Germana Parente Neiva. VI. Pedrosa, Maria Angélica Floriano. VII. Oliveira, Michele Lessa de.

23-180307 CDD-379.130981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação : Educação 379.130981

Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
Setor Bancário Sul, Quadra 2, Bloco F, Edifício FNDE
Brasília/DF – CEP: 70070-929 | www.gov.br/fnde
fnde.oficial | fnde.educacao | fndeoficial | fndemec

FNDE
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Sobre as organizadoras

Ana Luiza Cruz Sá Barreto

Psicóloga, gestalt-terapeuta e mestra em Psicologia, na intersecção entre Psicologia e Educação. Servidora do FNDE desde 2008, no cargo de especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais. Atualmente, trabalha na área de prestação de contas, em especial no setor responsável pelo acompanhamento da obrigação de prestar contas (pelos entes que recebem recursos do FNDE) e pela adoção de medidas administrativas nos casos de omissão. Contato: ana.barreto@fnde.gov.br

Ana Paula Torres

Doutora e mestra em Educação Escolar, graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Araraquara). Servidora federal da carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE desde 2008. Contato: ana.torres@fnde.gov.br

Andreia Couto Ribeiro

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Licenciada em Geografia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Atualmente, é coordenadora-geral de Gestão de Pessoas e Organizações do FNDE e integrante dos grupos de pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais e em Políticas Federais de Educação (CNPq). Contato: andreiacouto2013@gmail.com

Eriane de Araújo Dantas

Mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e graduada em Pedagogia pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como professora da Secretaria de Educação do Distrito Federal. É servidora do FNDE desde 2013, no cargo de especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais. Atualmente, trabalha no desenvolvimento de projetos na Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (CGAPC). Contato: erianeead@gmail.com

Germana Parente Neiva Belchior

Pós-doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É auditora fiscal jurídica da Receita Estadual do Ceará. Atualmente, está como assessora da presidência do FNDE. Contato: germana.belchior@fnde.gov.br

Maria Angélica Floriano Pedrosa

Mestra em Ciências Biológicas e doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do FNDE, atua como chefe de divisão de apoio aos programas especiais. Contato: maria.floriano@fnde.gov.br

Michele Lessa de Oliveira

Doutora em Nutrição Social, mestra em Ciências da Saúde e especialista em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do FNDE, especialista em financiamento e execução de programas educacionais. Atualmente, é coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Contato: michele.lessa@fnde.gov.br

No fundo, no fundo, é preciso pensar:
vidas se formam em todo lugar.
No fundo, no fundo, é possível sentir:
Pra um Brasil que educa, estamos aqui.

No fundo a gente pensa
No fundo a gente pode
No fundo a gente tenta,
Inova e desenvolve.

No fundo a gente pensa
No fundo a gente pode
No fundo a gente enfrenta,
Inova e desenvolve.

Mil braços abraçam diferenças ricas,
cabeças pensam além de cifras.
Em passos de histórias e horizontes,
que fazem agora o amanhã chegar.

E não só desenvolva,
envolvimento é bom.
Envolve e desenvolve:
Educação.

Valdoir Pedro Wathier

Escute a música
usando o QR Code

Sumário

MENSAGEM DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO 12

MENSAGEM DA PRESIDENTE DA UNESCO 14

PREFÁCIO 17

APRESENTAÇÃO 24

55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira 32

LINHA TEMÁTICA 1 | Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de gestão e políticas públicas na Educação 58

CAPÍTULO 1 | Programa Nacional de Alimentação Escolar e qualidade da educação nos municípios brasileiros 59

CAPÍTULO 2 | Implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) quanto às tecnologias digitais educacionais para o ensino médio 71

CAPÍTULO 3 | Transformação digital no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD): um diagnóstico 81

CAPÍTULO 4 | Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios 97

CAPÍTULO 5 | O impacto das capacidades municipais na efetividade de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola: aplicando análise de correspondência 116

CAPÍTULO 6 | O Programa Dinheiro Direto na Escola e a importância de sua execução em comunidades tradicionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável 127

CAPÍTULO 7 | Transparência fiscal e controle social na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola em Alagoas e no Distrito Federal 139

CAPÍTULO 8 | Evolução do transporte escolar público do Brasil 156

CAPÍTULO 9 | Impacto do Programa Caminho da Escola na Evasão Escolar 166

CAPÍTULO 10 | Os impactos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar em indicadores de desempenho escolar 180

CAPÍTULO 11 | Transporte escolar fazendo a diferença na Educação 192

CAPÍTULO 12 | Desenvolvimento de instrumento de apoio à gestão do transporte escolar nos municípios brasileiros 205

CAPÍTULO 13 | O Programa Caminho da Escola na perspectiva dos gestores municipais 217

CAPÍTULO 14 | A bicicleta do Caminho da Escola e os desafios da sua gestão nas diferentes regiões geográficas do Brasil 230

CAPÍTULO 15 | A trajetória da prestação de contas no FNDE: rumo a novos modelos de acompanhamento da execução de programas e projetos educacionais 240

CAPÍTULO 16 | Redistribuição de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): proposta de critérios de monitoramento em favor da equidade 252

CAPÍTULO 17 | Desenvolvimento de redes de pesquisa apoiadas pelo FNDE para construção de conhecimento em transporte escolar 268

LINHA TEMÁTICA 2 | Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais 281

CAPÍTULO 18 | Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o papel do FNDE nas políticas educacionais 282

CAPÍTULO 19 | Federalismo no Brasil e os avanços no financiamento da educação básica 294

CAPÍTULO 20 | O Plano de Ações Articuladas (PAR): novas perspectivas para o regime de colaboração federativa 306

CAPÍTULO 21 | Estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar do FNDE 319

CAPÍTULO 22 | O Programa Educação e Família como estratégia sistematizadora do ensino no Brasil 332

CAPÍTULO 23 | Assistência técnica para prestação de contas: iniciativas que contribuem para o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, na execução de políticas educacionais 342

CAPÍTULO 24 | Internacionalização dos programas de manutenção escolar: disseminação e política comparada 354

LINHA TEMÁTICA 3 | Gestão administrativa e estudos organizacionais 365

CAPÍTULO 25 | Implementação de planejamento estratégico institucional: o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 366

CAPÍTULO 26 | Causas da postergação de aposentadoria do servidor público: estudo de caso no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação 375

CAPÍTULO 27 | Trabalho e aposentadoria: a opinião dos servidores públicos aposentados do FNDE 388

CAPÍTULO 28 | Inovação em gestão de compras públicas: a experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 398

CAPÍTULO 29 | Desafios da comunicação interna no FNDE 410

CAPÍTULO 30 | Cultura organizacional e comunicação interna na administração pública federal pensadas a partir da classificação de ouvir, informar, mobilizar e educar: o caso da empresa Delta 423

CAPÍTULO FINAL | O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o apoio à educação básica 433

REFERÊNCIAS 447

A memória para manter viva a história da educação brasileira

Contar a história é uma forma de mostrar para as gerações como as conquistas são resultado de esforços e de muita dedicação ao longo de décadas. Este é um dos motivos que tornam esta obra tão importante para celebrar os 55 anos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cujos esforços são exclusivamente voltados para viabilizar, ampliar e melhorar a educação pública brasileira. É papel do órgão contribuir também com o sonho de ingressar na universidade, por meio do financiamento estudantil, proporcionado pelo Fies.

Ao longo de sua trajetória, o FNDE viabilizou ações em todos os municípios, dos 26 estados, e do Distrito Federal. Se os estudantes brasileiros acessam programas tradicionais em diversas áreas; se eles têm acesso a uma alimentação escolar não só abundante, mas saborosa e de qualidade; se aprendem por meio de livros didáticos atualizados; se chegam às salas de aula por meio de um transporte escolar seguro e se têm as escolas reformadas e ampliadas é por causa dos programas e projetos que são financiados por esta autarquia.

Assim, a história do FNDE vai se confundindo com a história de milhares de brasileiros que passaram pelas escolas públicas. Acessar os bastidores deste trabalho é entender também a complexidade com que as políticas públicas são pensadas, executadas e ajustadas ao longo do tempo. Porque, assim como as pessoas, as instituições também passam por processos de aprendizagem e maturação: elas se modificam e, algumas vezes, se transformam para ampliar, redesenhar e até mesmo mudar as rotas para avançar.

Conhecer esses processos que aconteceram ao longo do tempo é extremamente importante não apenas para quem faz e é beneficiado pelo FNDE, mas também para toda a população brasileira. Lembro aqui Paulo Freire, que nos ensinou a importância de sermos sujeitos da história. Porque, enquanto estamos fazendo este amanhã na transformação do hoje, nós somos também condicionados pelo hoje que veio do ontem.

Portanto, tudo é processo. E isto torna ainda mais valiosa a obra 55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. O resultado da curadoria foi elaborado por profissionais da autarquia, por meio de conteúdos resultantes de pesquisas acadêmicas e profissionalizantes. Uma forma excelente para celebrar os seus 55 anos. Afinal, reforço, o livro contribuirá para preservar a memória institucional e da trajetória constituída nesse período de evolução do órgão, bem como é uma maneira de valorização à gestão do conhecimento.

Parabenizo ao FNDE pela excelente iniciativa, à Unesco, às organizadoras e aos autores da obra pelas pesquisas desenvolvidas, o que certamente vai contribuir para compartilhar saberes e reflexões nas nossas políticas públicas.

Desejo uma ótima leitura e que possamos fortalecer juntas e juntos o nosso propósito de melhorar a educação no país.

Camilo Santana
Ministro da Educação

Cooperar para uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva

Criada em 1945, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) tem como principal missão construir a cultura de paz na mente de todos. O aprender a viver juntos, um dos pilares da educação preconizada por Jacques Delors, tornou-se requisito fundamental num mundo dilacerado por polarizações e incompreensões.

Ancorada em suas áreas de mandato (Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação), a Unesco, desde sua fundação, há quase oito décadas, continua com seu firme propósito de promover uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva, que possa contribuir para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a proteção do patrimônio cultural e natural, o cultivo da dimensão criadora da diversidade, a promoção do avanço das ciências para um futuro sustentável, a preservação da biodiversidade terrestre e marinha do nosso planeta, a defesa da liberdade de expressão e a construção de sociedades mais justas, inclusivas e democráticas.

No cenário atual de mudanças e tempos desafiadores, a Representação da Unesco no Brasil trabalha de forma comprometida com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, cuja principal meta pode ser resumida no compromisso de: "Não deixar ninguém para trás". As ações e os projetos da Organização têm um olhar especial para questões relacionadas à prioridade de gênero e ao combate ao racismo estrutural, bem como a todas as formas de violação dos direitos humanos.

Em que pese muitos avanços alcançados, o contexto atual de polarização, violências e conflitos coloca em evidência que o mandato da Organização continua

mais relevante do que nunca. É precisamente em momentos de crise que os ideais fundadores se tornam relevantes e se mostram ainda mais importantes para a construção de uma sociedade inclusiva. Enfrentamos novos desafios como as novas formas de intolerância, a negação da Ciência, as ameaças à liberdade de expressão e à diversidade cultural, a desigualdade social e as perdas educacionais que impõem barreiras para que se possa construir uma sociedade com mais igualdade, equidade, solidariedade e justiça social.

Por isso, apoiamos, com entusiasmo e esperança, iniciativas e projetos de cooperação técnica que fortaleçam nossa missão, como a que está em curso com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), sendo um dos resultados a produção e publicação do livro *55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na Educação brasileira,* em homenagem ao 55º aniversário dessa autarquia.

O Projeto de Cooperação Técnica intitulado "Governança Corporativa: melhoria da qualidade da educação pública no Brasil a partir da revisão e da readequação de processos da gestão do FNDE" foi firmado entre o FNDE e a Unesco, com foco em dois objetivos principais: sistematizar a governança da gestão pública da Educação e sistematizar o modelo de gestão do conhecimento e gestão da informação do FNDE. Trata-se de uma cooperação da mais alta relevância, que contempla a parceria e a cooperação federativa de um órgão do Estado brasileiro que construiu uma história de sucesso ao longo de sua trajetória de mais de cinco décadas de existência. Nesse percurso, o FNDE acumulou experiências e conhecimentos que se converteram em mecanismos valiosos para assegurar a todas as crianças e jovens do Brasil o direito a uma educação básica com equidade e qualidade.

A leitura do livro permite conhecer a amplitude de atuação do FNDE nos 26 estados, no Distrito Federal e nos 5.574 municípios do país, por intermédio de programas que contemplam direitos inalienáveis das crianças e dos jovens de todo o país, destacando-se entre eles os programas de Transporte Escolar, Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto nas Escolas e o Programa de Ações Articuladas que possibilita às unidades federativas planejamento articulado e integrado para dotar as escolas das condições requeridas para uma educação qualificada, inclusiva, democrática e formadora de crianças e jovens para uma cidadania global. Sublinhe-se que esses programas contemplam os povos originários e os diversos territórios quilombolas que foram historicamente deixados à margem.

Estou certa de que a parceria entre a Unesco e o FNDE reveste-se de alcance internacional. Por um lado, muitas inovações, como a do transporte escolar, poderão ser aproveitadas por outros países que enfrentam desafios semelhantes aos do Brasil; e, por outro, a experiência de gestão federativa do FNDE poderá enriquecer-se mediante intercâmbio internacional de ideias e conhecimentos.

Sob esse aspecto, registre-se que a Unesco possui notável acervo de experiências angariadas no processo de monitoramento global da educação em escala mundial que a Organização realiza periodicamente. O intercâmbio e o compartilhamento de conhecimentos e experiências sobressai na atualidade como estratégia diferenciada para a solução de problemas críticos da educação. A rigor, como proclama a Política de Acesso Aberto ao Conhecimento da Unesco, a construção de sociedades do conhecimento pacíficas, democráticas e inclusivas em todo o mundo está no centro do mandato da Organização. O acesso universal à informação constitui uma das condições fundamentais para o avanço de soluções inovadoras para o desenvolvimento internacional e um requisito insubstituível para reimaginarmos em parceria os melhores caminhos para uma escola transformadora e cidadã.

Assim sendo, parabenizamos o FNDE, bem como as organizadoras e os autores e autoras de artigos produzidos com rigor e método, pela publicação desta obra, que retrata o *status* atual de décadas de contribuições do FNDE para a educação brasileira. Pode-se mesmo afirmar que a história da educação nacional passa necessariamente pela história do FNDE.

Estou convicta que a cada aniversário do FNDE poderemos também comemorar novos avanços e inovações para a educação brasileira. Seguiremos juntos com o compromisso de construir uma sociedade mais inclusiva, mais equitativa e com mais oportunidades para todos e todas.

Marlova Jovchelovitch Noleto
Diretora e representante da Unesco no Brasil

Prefácio

FNDE: uma agência de Estado pela educação

Para compreendermos o alcance da obra que ora se edita, **55 anos de FNDE**, parece-me oportuno uma rápida viagem pela história educacional do país. Uma história, registre-se, de muitas omissões.

Inicialmente, por mais de 200 anos, o monopólio dos jesuítas, os primeiros educadores do Brasil. Foram eficientes, como observa Fernando de Azevedo, no desenvolvimento das atividades literárias e acadêmicas destinadas à educação das classes dirigentes, aristocráticas, ancoradas nas humanidades clássicas.

Deixaram um legado de quase duas dezenas de colégios e seminários que eles fundaram em diversas partes do país. Com a expulsão, em 1759, o que sofreu o Brasil não foi uma reforma do ensino, mas a destruição de todo o sistema colonial do ensino jesuítico.

A reforma pombalina planejada para o Reino representou um golpe profundo no ensino básico geral, pulverizando-o em aulas régias isoladas (Azevedo, 1964). E, desde então, em que pesem realizações iluministas como o Colégio de Olinda do Bispo Azeredo Coutinho, ou mesmo as inúmeras realizações decorrentes da vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, a educação básica do povo brasileiro continuaria à margem do desenvolvimento do Brasil-Colônia.

Com a Independência, em 1822, renovaram-se as esperanças de propostas promissoras da Assembleia Constituinte de 1823. Mas a Assembleia foi dissolvida, e a primeira Constituição do Brasil foi outorgada, contendo apenas um artigo nas disposições gerais declarando que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos.

A rigor, o Brasil não seguiu o exemplo de alguns dos nossos vizinhos que também se tornaram independentes nessa época e tiveram uma percepção diferente sobre a importância da educação.

Em seguida a aprovação da Lei de 15 de outubro de 1827 pela Assembleia Geral, determinando a abertura de escolas em todas as localidades e vilas do país. Se implantada de acordo com as expectativas dos legisladores, poderia proporcionar um salto de qualidade na educação brasileira. Poderia ser uma espécie de Lei Áurea da educação, conforme bem argumentou Lauro de Oliveira Lima.

Porém, o que ocorreu alguns anos depois foi o Ato Adicional de 1834 descentralizando para as províncias o destino da educação nacional. Foi, na opinião de Oliveira Lima, um ato de lavar as mãos quanto à sorte da educação primária (Lima, 1974).

Com o advento da República, as omissões continuaram. Os históricos pareceres de Rui Barbosa sobre a educação brasileira apresentam um quadro desolador. Com base nos cálculos que efetuou considerando o crescimento populacional e a frequência escolar com a celeridade de milésimos por ano, "em menos de 799 anos não teríamos chegado à situação que se anela, à situação normal de alguns países já hoje, onde toda a população de idade escolar recebe instrução primária" (Barbosa, 1947, p. 17).

A partir da década de 1920, com o movimento de renovação educacional iniciado pelos estados, liderado por uma geração de novos educadores; – entre eles, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho –, e com a criação da Associação Brasileira de Educação, uma nova consciência sobre a importância da educação começou a emergir. Esse movimento de renovação teve o seu ponto culminante com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, que chamou a atenção do país para o fato de que nenhuma outra prioridade seria mais urgente que a prioridade da educação.

Porém, os pioneiros não foram ouvidos. A essa altura estava em vigor a ditadura do Estado Novo. Com a sua queda, em 1945, os pioneiros voltaram e participaram da elaboração do projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enviado ao Congresso Nacional, em 1948. Após longa tramitação e resistências conservadoras, a lei foi finalmente aprovada no início da década de 1960. "Uma meia vitória, mas vitória", declarou Anísio Teixeira (1969, p. 226).

O movimento em defesa da escola pública dessa época motivou a elaboração do manifesto, *Mais uma Vez Convocados*, novamente redigido por Fernando de Azevedo, e assinado por quase 200 educadores, intelectuais e líderes da sociedade civil. Os tempos eram de liberdade, o que permitiu a Anísio coordenar a elaboração do *I Plano Nacional de Educação*, em 1962, com forte acento na formação de professores para a educação básica.

Mas as esperanças de Anísio e tantos outros não duraram muito. Com a implantação da ditadura de 1964, seguida de perseguições e exílios, mais um período

de exceções foi instaurado no país. Todavia, a essa altura, discutia-se muito no âmbito das políticas de desenvolvimento do Estado brasileiro, os desafios da centralização-descentralização.

A dimensão continental do país estava a exigir medidas pertinentes. Além disso, reconhecia-se, diante do crescimento do orçamento das instituições federais de ensino, a necessidade de políticas de financiamento para o ensino primário. Nessa direção, sobressai a promulgação, em 1964, da lei que instituiu o Salário-Educação, e alguns anos depois, em 1968, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o FNDE.

Este breve retrospecto histórico da educação brasileira coloca em evidência que a criação do FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, foi um dos marcos mais importantes na história da educação nacional, que inaugura uma trajetória de contínuos avanços para romper com a omissão histórica que vinha subtraindo secularmente o direito das crianças e jovens do país a uma educação qualificadora.

Na esteira desse argumento, o livro **55 Anos de FNDE**, organizado por Ana Luiza Barreto, Ana Torres, Andreia Ribeiro, Eriane de Dantas, Germana Belchior, Maria Angélica Pedrosa e Michele Oliveira, configura-se como um obra escrita por profissionais do próprio FNDE e de algumas universidades, muitos dos quais vivenciaram a história da instituição de perto. Esta edição comemorativa mostra os avanços alcançados pelo FNDE e sua imprescindibilidade para inserir o país em estágio compatível com os requerimentos e preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

A concepção estrutural do livro em três linhas temáticas norteadoras – Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de gestão e políticas públicas na educação (Linha Temática 1); Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais (Linha Temática 2); e Gestão administrativa e estudos organizacionais (Linha Temática 3) – abrange, em uma visão sistêmica, os diferentes aspectos inerentes a um órgão de Estado.

Sublinhe-se que os artigos foram escritos com rigor metodológico e respeito às normas cultas da língua portuguesa, requisitos indispensáveis para a credibilidade e a reputação de uma instância pública com responsabili-dade no campo da educação.

Seria impossível, pela natureza deste prefácio, comentar aqui os pontos relevantes de todas as contribuições. Contudo, podemos ressaltar alguns deles para indicar o notável esforço do FNDE em promover avanços na cooperação federalista.

Como escreveu Andreia Couto Ribeiro, em seu artigo, o FNDE, no decorrer de sua história, consolidou-se como importante propulsor da participação da União no que tange à redução das diferenças nos atendimentos educacionais que caracterizam o país. Ele contribuiu para aumentar os índices de acesso e permanência na escola, mediante um esforço conjunto com os entes federados, vistando reduzir as desigualdades educacionais e, consequentemente, melhorar os padrões de ensino.

Tudo isso se tornou possível, como salienta Valdoir Wathier, pelo fato de ficar inerte não foi a opção do FNDE. E se chegou aos 55 anos com solidez foi devido aos seus movimentos inovadores como a adoção do Registro de Preços Nacional (Wathier, 2023a), cujo alcance público é amplamente conhecido e reconhecido.

A Linha Temática 1 inclui vários artigos sobre programas que desempenharam papel de relevo na recuperação do tempo perdido na história da educação nacional, como os programas nacionais de alimentação escolar, de transporte escolar, do livro e do material didático e do dinheiro direto na escola.

Gradualmente, esses programas se converteram em políticas de Estado, menos sujeitos às intempéries políticas. Em todos eles, os autores e as autoras se preocuparam não somente em apontar efeitos positivos, mas também indicar pendências.

É o que se pode verificar, por exemplo, no texto produzido por Allan Carlo Viégas Serra e Carlos Eduardo Gasparini, sobre o Programa de Alimentação Escolar. Os autores relatam a importância desse programa para assegurar aos alunos uma refeição de alto valor nutricional por dia. Indicam também que, na análise de efetividade, observou-se melhoria na média dos municípios brasileiros. Porém, cabe dizer que foi um aumento concentrado nos municípios acima de 20 mil habitantes, o que significa que boa parte dos municípios do país ainda demanda esforços e estratégias adicionais.

Sobre transparência fiscal e controle social na execução dos programas, critérios obrigatórios em se tratando de políticas de Estado, destaco o texto de Juliana Passos Santos, que apresenta estudo realizado em dois estados com acentuadas diferenças em termos de desigualdade educacional, mas com bom nível de transparência fiscal e controle social.

Em uma república federativa de dimensão continental como o Brasil, a permanente avaliação de políticas e programas – seja em termos contábeis, seja sobre a qualidade dos resultados alcançados – torna-se imprescindível, sobretudo quando apesar do crescimento dos recursos destinados à educação básica, estes são ainda insuficientes no contexto dos déficits acumulados ao longo da história. A rigor, a prestação de contas à comunidade é uma questão de cidadania no âmbito do serviço público, condição *sine qua non* para manter a credibilidade pública.

Também na primeira linha temática, chama a atenção o apoio do FNDE aos povos originários, desafio de múltiplas dimensões que o Brasil enfrenta e potencializado por sucessivas cobranças internacionais. O artigo de Kelly Rêgo Costa descreve como o Programa Dinheiro Direto na Escola descentraliza recursos para escolas indígenas. A autora destaca a riqueza de povos e lugares diferentes que foram historicamente ignorados e invisibilizados.

Destaque deve ser dado também ao artigo de Willer Luciano Carvalho e Yaeko Yamashita, a propósito da política de transporte escolar do FNDE. O texto mostra a importância de estudos originais realizados em parceria entre o FNDE, uma institui-

ção de pesquisa, um órgão normativo e o setor empresarial Juntos, uniram esforços no suporte ao Programa Caminho da Escola, desenvolvendo estudos que garantiram a adequação tecnológica dos veículos às características e necessidades regionais, inovação com repercussão positiva para reduzir a evasão escolar.

Essa experiência indica a importância da gestão do conhecimento, sobretudo para um órgão público como o FNDE, que enfrenta múltiplos desafios no que tange à diversidade de situações regionais e à necessidade de articular a cooperação entre os entes federados.

Um outro artigo dessa primeira linha segue na mesma direção no que concerne ao valor da pesquisa e do conhecimento para a melhoria do transporte escolar. Em "Redes de pesquisa apoiadas pelo FNDE para construção de conhecimento em transporte escolar", os autores observam que é necessário considerar os tipos de conhecimento para que se possa ajudar na criação de uma cultura institucional aberta a aprendizados contínuos e com as melhores práticas. O certo é que quando uma instituição abre espaços para novos conhecimentos, seguramente a inovação e a renovação se instauram de forma continuada.

Quanto às dificuldades da cooperação federativa, mencionadas por alguns autores, devido à extensão territorial do Brasil, parece oportuno lembrar as próprias singularidades do federalismo no Brasil, como bem escreveram Bordignon *et al*. (2014, p. 210):

> Nenhuma outra Federação tem os governos locais (municípios) como entes federados autônomos, situados pela Constituição no mesmo nível hierárquico, com espaços de responsabilidades próprios. A prática tem demonstrado os limites desta alternativa, dado que a autonomia foi firmada sem dispositivos constitucionais que garantam, necessariamente, as condições para que esta seja realizada em sua plenitude. Isso requer relações pactuadas, com interdependência e fortalecimento de sistemas e redes de ensino que ainda não reuniram as condições necessárias para a execução plena de suas responsabilidades constitucionais.

Preconizam ainda os autores citados que

> a mudança deve ser cultural e não só educacional. A educação é cultura. O essencial é mudar a vida, princípios e valores que melhorem o bem viver das pessoas. A nossa história federativa é muita complexa e, por isso, a sua reorganização implica em mudança de cultura e na definição de quem fará isso, com que método, com apoio e consentimento de quem. Enfim, essa é uma complexidade a ser enfrentada [...]. (p. 215).

Este livro mostra que o FNDE tem conseguido enfrentar muitas dessas dificuldades, alcançando mudanças estruturantes na cultura da cooperação federativa sustentável.

A Linha Temática 2 contempla artigos que discutem questões básicas do federalismo, da descentralização e das relações intergovernamentais, temas fundamentais no contexto continental do país.

O estudo de Valdoir Wathier aborda um ângulo oportuno da trajetória do FNDE no contexto de mudanças que se tornaram necessárias ao país para transitar do cenário do clientelismo e de políticas assistencialistas em direção a políticas republicanas inerentes ao Estado de Direito.

Wathier argumenta que, após a unificação com a Fundação de Assistência ao Estudante (1997), o FNDE, de instituição essencialmente arrecadadora e redistribuidora de recursos, evoluiu para gestora de políticas públicas. Foi esse novo desenho institucional que permitiu nortear e dinamizar as ações, seguindo os pressupostos e compromissos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases e por diversas outras legislações pertinentes aos direitos à educação com equidade e igualdade de condições.

Um dos pontos mais altos no processo de construção do federalismo educacional foi o Programa de Ações Articuladas (PAR), objeto de um dos artigos do Linha Temática 2, de autoria de Maria Angélica Floriano Pedrosa, João César da Fonseca Neto e Andreia Couto Ribeiro. O PAR surgiu como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), da época dos ministros Fernando Haddad e Henrique Paim. Foi um notável esforço no marco da cooperação federativa. Apesar de muitas avaliações positivas, os autores chamam a atenção para a necessidade de se rever a atuação do Comitê Estratégico do PAR, instância que deveria ser mais proativa no fomento ao diálogo federativo, incentivando e estimulando alternativas de cooperação entre os entes federados.

Essa crítica indica a possibilidade de aproveitamento de inúmeras experiências inovadoras desenvolvidas nos estados e municípios, experiências que poderiam encurtar a distância para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Em seu percurso de 55 anos, superando obstáculos até atingir o status de instância de Estado com rico acervo de conhecimentos e experiências de gestão, o FNDE, em 2020, reconheceu que o intercâmbio de experiências com outros países poderia oferecer contribuições recíprocas. Isso porque muitas das inovações desenvolvidas no Brasil poderiam se internacionalizar, como a do transporte escolar, principalmente em países que adotam o federalismo.

Com a participação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Unesco, o FNDE elegeu algumas modalidades de cooperação técnica internacional, entre as quais estão: sistematizar e divulgar a experiência brasileira de inovações no transporte escolar e na descentralização de recursos às escolas, identificar as melhores práticas

internacionais nessas modalidades e desenvolver projetos de cooperação técnica com o exterior, de forma a contribuir, inclusive, com as metas de crescimento para o milênio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A partir dessas novas diretrizes institucionais de intercâmbio com o exterior, ampliam-se doravante as perspectivas de mais inovações e projeções para o futuro. Esse assunto é o abordado por Michele Lessa de Oliveira, Djailson Dantas de Medeiros e Andreia Couto Ribeiro, no artigo "Estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar do FNDE".

Finalmente, na Linha Temática 3, foram incluídas contribuições sobre planejamento estratégico institucional, com artigos que focam questões internas relevantes, como as que se referem ao ambiente de trabalho, à cultura organizacional, à comunicação e às políticas de aposentadoria.

No tocante ao planejamento, informa Jeniffer Teixeira, em seu artigo, que o FNDE possui um plano estratégico abrangente, participativo e contínuo, condição essencial para instaurar um clima de liberação e debates de ideias que sempre abre espaços para inovações.

No artigo sobre aposentadoria, Paula Karlleyne Queiroz Oliveira e Alexandre Nascimento de Almeida destacam a dimensão humanista da política etária com o objetivo não apenas de promover o envelhecimento ativo, de modo a prevenir o declínio precoce da produtividade, mas também, simultaneamente, cuidar do relacionamento pessoal e de pertencimento à instituição.

A cultura do diálogo também está presente na Linha Temática 3 e concorre para a solidez de uma organização "que existe pelas pessoas que fazem acontecer de dentro para fora", como escreveram Vitor Rodrigues Monte, Anne Karine Bandeira Almeida e Germana Parente Neiva Belchior, no artigo "Desafios da comunicação interna no FNDE".

Por último, importa assinalar que o livro 55 Anos de FNDE constitui uma obra coletiva valiosa produzida com imaginação e rigor que aponta em direção ao futuro.

Como escreve na Apresentação, a atual presidente, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba, o FNDE avançou também em integridade, condição que qualifica um órgão de Estado em sua missão precípua para que a educação brasileira continue a evoluir com inclusão, equidade e qualidade com avanços céleres para reduzir os déficits que se acumularam por omissões.

Célio da Cunha
Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB) e consultor da Unesco.

Há 55 anos fazemos acontecer a educação do país

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) está presente em todos municípios e estados brasileiros, com a oferta de programas tradicionais em diversas áreas, como alimentação escolar, livro didático, transporte escolar, obras escolares, entre tantas outras iniciativas. Desta forma, atua em estreita relação com o Ministério da Educação para transferir recursos financeiros e fornecer assistência técnica aos entes federativos.

Desde o início de nossa gestão, em janeiro de 2023, temos concentrado nossos esforços para estruturar ações que possam reconstruir o Brasil pela educação. Nosso desafio é garantir que os investimentos cheguem para todos os entes federados e aos nossos estudantes, garantindo as condições de um aprendizado pleno, integral e duradouro.

Com o trabalho que realizamos no FNDE, temos orgulho de buscar a excelência na assistência técnica, financeira e na boa gestão dos recursos. Fazemos isso sempre buscando dialogar com estados e municípios, garantindo a aplicação correta desses recursos, estimulando a transparência, a participação popular, a governança e a integridade.

Entre as ações desenvolvidas que merecem destaque estão: o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica; ao aporte financeiro bilionário no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); a ampla renegociação de dívidas do Financiamento Estudantil (Fies); o foco na modernização da gestão pública, por meio de mecanismos da tecnologia da informação (TI), além da integridade nas ações do serviço público.

Salientamos, ainda, a atuação conjunta do FNDE com o Ministério da Educação no apoio à execução da retomada de importantes políticas educacionais, como as iniciativas voltadas para as diversidades que envolvem as comunidades educacionais e de articulação aos sistemas de ensino, junto à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Além disso, foram reconstruídas (e fortalecidas) importantes ações para o desenvolvimento da educação básica e superior, dando assistência técnica e financeira para a melhoria das condições das redes de ensino para a educação infantil, o ensino fundamental, médio e superior, suas modalidades e desdobramentos.

Temos buscado também fortalecer nossa comunicação institucional, por meio de novas estratégias de diálogo e atendimento. Sabemos que o propósito da comunicação pública é estimular a participação para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãs. A preservação, o fortalecimento e o aperfeiçoamento contínuo da democracia é o pressuposto do trabalho dos comunicadores públicos. A informação tem papel essencial na construção de uma sociedade mais justa e esse propósito se torna ainda mais nobre quando se trata de comunicação para garantir o direito à educação, que é o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Alguns exemplos dessas iniciativas são o FNDE Dialoga, que consiste em uma sequência de encontros virtuais com capacitação e tira-dúvidas e o novo canal de atendimento, o Balcão Virtual FNDE, que oferta assistência técnica, na modalidade virtual, para todos os entes federativos.

Inovação é uma outra pauta prioritária, por isso, ao longo de 2023, o FNDE vem intensificando os investimentos na área de tecnologia da informação, e centrando esforços na construção de um Big Data e Plataforma de Dados da autarquia.

Avançamos também em integridade, algo que é absolutamente fundamental em qualquer gestão pública, sendo o FNDE um dos órgãos pioneiros a aderir ao programa Prisma, da Controladoria-Geral da União (CGU). O programa tem o objetivo de implantar ações efetivas de integridade em entidades da administração pública federal, com vistas ao combate à corrupção e à garantia de valores como equidade, transparência, diversidade, confiança e efetividade.

É prioridade nossa aprimorar nossos processos internos, elencando critérios claros para as tomadas de decisões e, principalmente, fazendo isso de forma transparente e acessível à sociedade. Por isso, estamos desde o começo estreitando os laços e estabelecendo diálogo próximo com os órgãos de controle. Esse tem sido um passo fundamental para alcançarmos essas mudanças de forma íntegra.

Outra medida que vai ao encontro da integridade dentro do serviço público realizada pelo FNDE foi a criação do Conselho Executivo, o Conex, formado pelas di-

retorias e coordenações da autarquia, que tem a finalidade de integrar e orientar de forma estratégica as deliberações do FNDE.

O nosso Conselho Executivo estrutura, em conjunto, mecanismos próprios de liderança, transparência, integridade e controle, que serão votados e definidos no Conselho Deliberativo. Além disso, as ações propostas pelas diretorias precisam ser discutidas neste conselho antes de serem adotadas, o que significa uma maior integração de ações, com vistas à transparência e eficiência.

A gestão do conhecimento, o desenvolvimento das pessoas e a memória institucional são questões basilares em uma organização pública e também estão no foco de nossa gestão. Uma instituição é feita por pessoas, motivo pelo qual suas histórias, vivências e saberes precisam ser valorizados.

Ao reconhecer a importância do trabalho desenvolvido pelos servidores do FNDE, encaminhamos junto ao Ministério da Educação e Ministério de Gestão e Inovação, solicitação de pedido de autorização de concurso público para provimento de cargos vagos, que será realizado em dezembro de 2023. O último concurso público ocorreu em 2012, o que demonstra a necessidade de recomposição urgente de pessoas no órgão.

Após estreito diálogo com nossos servidores, enviamos, ainda, proposta para revisão e transformação da atual Carreira de Especialista e Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais para Carreira de Estado. São, portanto, importantes conquistas para melhoria das condições de trabalho da Autarquia e para cumprir, de forma mais eficiente, a missão do FNDE de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade para todas as pessoas.

É por tudo isso que um órgão grandioso e com propósito tão nobre, como o FNDE, merece ter sua história registrada e seus talentos valorizados. Desde novembro de 1968, data de sua criação, o FNDE guarda experiências, registros e narrativas dos momentos históricos e dos trabalhos que perpassaram e continuam a demarcar as atividades, ações, projetos e programas desenvolvidos para alavancar as políticas educacionais em nosso País.

Diante disso, a trajetória do FNDE é contada nesta obra, intitulada "55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira", por profissionais da Autarquia, por meio de conteúdos resultantes de pesquisas acadêmicas e profissionalizantes para celebrar os seus 55 anos.

Essa produção contribui para a preservação da memória institucional e da trajetória constituída nesse período de evolução do órgão, sendo também uma forma de valorização à gestão do conhecimento.

A memória do FNDE não perpassa somente o financiamento da educação, mas

também o registro de informações, dados, contextos e reflexões sobre o planejamento, a gestão e a governança de diversos programas educacionais criados durante a vida desse órgão.

Sua história envolve a organização federal dos entes subnacionais e suas redes e instituições de ensino, perpassa por questões de autonomia, federalismo, descentralização e democracia. Todos estes temas se materializam em suas estruturas e tarefas, o que nos levou a realizar essa curadoria cujo resultado se encontra nessa obra coletiva.

São estudos que abordam alimentação, transporte, livros, formações, ambientes de trabalho e aprendizagem, dentre outros que envolvem as comunidades escolares e a execução da política educacional, estando relacionados à própria missão institucional do FNDE.

O objetivo de publicação do livro é celebrar o aniversário de 55 anos do FNDE, pela disseminação do conhecimento técnico e acadêmico, elaborado por profissionais e pesquisadores da Autarquia, inclusive integrantes do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais em seus trabalhos de graduação, mestrado, doutorado, pós-doutorado, já concluídos ou em andamento, e seus desdobramentos, a partir das linhas de pesquisas e dos diálogos e reflexões promovidos no âmbito do FNDE durante seus anos de existência.

Dentro desse contexto, a obra é composta por 30 (trinta) artigos, selecionados em edital por meio de comissão científica, estando dividido em dois volumes. Cada expressão de conhecimento aqui compartilhado é um convite ao debate que gere ação participativa e engajamento social. O livro está organizado em linhas de pesquisas relacionadas às ações, programas e projetos realizados no âmbito do FNDE, a partir de três grandes linhas temáticas: 1 - Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de gestão e políticas públicas; 2 - Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais; e, ainda, 3 - Gestão administrativa e estudos organizacionais.

No volume 1 da obra, estão compilados os artigos resultados da **Linha Temática 1, Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de gestão e políticas públicas**. Os trabalhos abordam estudos e pesquisas de análise, avaliação e impacto que contribuam para aprimorar a gestão, o controle e a transparência na execução dos recursos da educação. Também há o resultado de investigações de desenvolvimento de métodos quantitativos e construtivos aplicados à gestão pública, bem como indicadores e ferramentas tecnológicas que auxiliem a administração pública a acompanhar os programas educacionais e corrigir possíveis falhas.

Será possível ler interessantes artigos sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como a análise da gestão dos recursos do Programa nos municípios, realizada por Nazaré de Souza Franck e Alcyone Vasconcelos, o texto sobre o impacto das capacidades municipais na efetividade de execução do PDDE, elaborado

pela servidora Fernanda Teixeira Reis, bem como o artigo da Juliana Passos Santos sobre transparência fiscal e controle social na execução do PDDE em Alagoas e no Distrito Federal. Há também um olhar importante voltado para povos e comunidades tradicionais, com trabalho elaborado por Kelly Rêgo Costa sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola e a importância de sua execução em comunidades tradicionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável.

O livro conta com muitas análises relacionadas à Política Pública de Transporte Escolar, com a participação tanto de servidores do FNDE quanto de universidades parceiras que atuam há anos como Centros Colaboradores, como a Universidade Federal de Goiás, além de outros parceiros. Há a pesquisa desenvolvida por Djailson Dantas de Medeiros e a Poliana de Sousa Leite sobre a bicicleta do Caminho da Escola e os desafios da sua gestão nas diferentes regiões geográficas do Brasil, além de artigos que contam a história e o impacto do Programa, como o elaborado por Yaeko Yamashita e Marcos Paulino Roriz Junior sobre a evolução do transporte escolar público do Brasil e o trabalho sobre o transporte escolar fazendo a diferença na educação, também da Yaeko, em parceria com Willer Luciano Carvalho.

Para nos apoiar na análise da implementação da Política, há o artigo da Waleska de Fátima Monteiro e da Poliana de Sousa Leite sobre o Programa Caminho da Escola na perspectiva dos gestores municipais, bem como a análise do Willer Luciano Carvalho e Marcos Paulino Roriz Junior sobre o desenvolvimento de instrumento de apoio à gestão do transporte escolar nos municípios brasileiros.

Há valiosas contribuições para o aprimoramento da política de transporte escolar, como a discussão feita por Tayana Ferreira Machado e Lara Batista sobre as redes de pesquisa apoiadas pelo FNDE para a construção de conhecimento em transporte escolar e a análise sobre os impactos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar em indicadores de desempenho escolar, elaborado pela Waleska de Fátima Monteiro. Sobre o impacto do Programa Caminhos da Escola na evasão escolar, destacamos o trabalho elaborado pela Waleska, em parceria com Ronny Marcelo Aliaga Medrano.

No que se refere ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), os autores Nadja Cezar Ianzer Rodrigues, Roosevelt Benvindo de Oliveira e Sâmella Freitas Russo trazem à tona um diagnóstico bem atualizado sobre a transformação digital no PNLD. Em contribuição com esse tema, Jaqueline Clara Queiroz e Remi Castioni discutem a implementação do Programa quanto às tecnologias digitais educacionais para o ensino médio.

Já em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Allan Carlo Viégas Serra e Carlos Eduardo Gasparini analisam a relação entre o Programa e a qualidade da educação nos municípios brasileiros. Já Daniel Pereira da Silva discute a redistribuição de recursos do Pnae apresentando proposta de critérios de monito-

ramento em favor da equidade do Programa.

Em análises que perpassam os diversos programas, Renan Moreira Nogueira, Valdoir Pedro Wathier e Bruno Pereira Ribeiro apresentam a trajetória da prestação de contas no FNDE e os novos modelos de acompanhamento da execução de programas e projetos educacionais. Há, ainda, interessante artigo sobre a Internacionalização dos Programas de Manutenção Escolar realizada por Enrique Sánchez Elvira, Michele Lessa de Oliveira e Gisela Gomes da Silva.

Em seguida, no volume 2, temos as produções relacionadas às Linhas 2 e 3. **Na Linha 2, Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais**, os pesquisadores apresentam estudos que tratam da relação entre os entes governamentais na elaboração e execução de políticas educacionais, a fim de identificar e avaliar os obstáculos e oportunidades para realizar o preceito constitucional de que devem agir de forma complementar. Os trabalhos nesta linha tratam da construção de arranjos institucionais, intergovernabilidade e mecanismos de coordenação.

Sobre essa área, tivemos a contribuição de Ana Paula Torres, Maria Raquel Stacciarini e Ulisses Anacleto Pereira Orlando num artigo sobre o federalismo no Brasil e os avanços no financiamento da educação básica. Outra interessante discussão sobre relações intergovernamentais, regime de colaboração e o papel do FNDE nas políticas educacionais foi realizada por Valdoir Pedro Wathier, em parceria com João César da Fonseca Neto e Francisco Gonçalves Henriques Júnior.

Um tema que não poderia faltar no livro é o Plano de Ações Articuladas (PAR). Assim, o artigo de Andreia Couto Ribeiro, Maria Angélica Floriano Pedrosa e João César da Fonseca Neto analisa o Plano de Ações Articuladas e as novas perspectivas para o regime de colaboração federativa.

Numa análise sob a óptica da prestação de contas, Ana Luiza Cruz Sá Barreto e Bruno Pereira Ribeiro analisam a assistência técnica para a prestação de contas e as iniciativas que contribuem para o fortalecimento do regime de colaboração entre união, estados e municípios, na execução de políticas educacionais. Já o autor Guilherme Dhiunior Pereira de Sousa discute o Programa "Educação e Família" como estratégia sistematizadora do ensino no Brasil.

E, ainda, numa lógica de fortalecimento dos programas, Djailson Dantas de Medeiros, Andreia Couto Ribeiro e Michele Lessa de Oliveira analisam o processo de estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar do FNDE.

Na última parte, ainda no volume 2, temos a **Linha Temática 3, Gestão administrativa e estudos organizacionais**. Nossos servidores e colaboradores compartilham estudos sobre as ações relacionadas ao gerenciamento administrativo e organizacional, envolvendo a gestão de pessoas e recursos humanos, orçamento e finanças, comunicação e informação, logística, auditoria, controladoria e planejamen-

to estratégico, abordando a elaboração e o gerenciamento das políticas, processos e práticas destas gestões.

Contamos, na terceira linha, com a participação do Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque num artigo sobre a experiência do FNDE na inovação em gestão de compras públicas, da Jeniffer Branco Teixeira sobre a implementação de planejamento estratégico institucional na Autarquia e, ainda, da Anne Karine Bandeira Almeida, Germana Parente Neiva Belchior e do Vitor Rodrigues Monte sobre os desafios da comunicação interna no FNDE.

E, para contribuir com os temas dessa linha, há uma pesquisa que apresenta as causas da postergação de aposentadoria do servidor público no FNDE, elaborado por Paula Karlleyne Queiroz Oliveira e Alexandre Nascimento de Almeida, bem como a interessante análise sobre a opinião dos servidores públicos aposentados do FNDE sobre trabalho e aposentadoria, realizada por Paula Leite Antunes de Macedo e Gislane Ferreira de Melo. O autor Guilherme Moreira traz, ainda, um artigo sobre o debate da cultura organizacional e comunicação interna na administração pública federal pensadas a partir da classificação de ouvir, informar, mobilizar e educar.

Além dos 30 artigos, a obra conta com dois capítulos especiais que retratam a evolução histórica do FNDE e o seu papel a educação pública. O capítulo inicial, que possui o mesmo título do livro, foi desenvolvido pelos servidores Adalberto Domingues da Paz, Andreia Couto Ribeiro e Valdoir Pedro Walthier. Já o capítulo final, intitulado por "O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o apoio à educação básica", foi nos presenteado pela servidora Ana Paula Torres.

Agradecemos a toda a Comissão Técnico-Científica envolvida no planejamento e coordenação desta obra, composta por participantes do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais, bem como professoras e servidoras convidadas, que foram responsáveis pela análise, seleção, orientação da produção e revisão técnica dos textos, contribuindo com notações relacionadas ao conteúdo dos trabalhos: Ana Luiza Cruz Sá Barreto, Ana Paula Torres, Andreia Couto Ribeiro, Eriane de Araújo Dantas, Germana Parente Neiva Belchior, Maria Angélica Floriano Pedrosa e Michele Lessa de Oliveira. São mulheres corajosas e comprometidas com a gestão pública e o conhecimento científico, o que muito nos orgulha.

Deixamos aqui nosso agradecimento à Unesco, importante parceira do FNDE na realização de projetos estratégicos e inovadores da Autarquia, pelo apoio na produção desta obra tão valiosa para gestão do conhecimento na educação brasileira. Um agradecimento especial ao professor Célio da Cunha, referência da educação brasileira, que aceitou o convite de elaborar o prefácio do livro, e, ainda, ao nosso ministro da Educação, Camilo Santana, pela mensagem inspiradora no início da obra e por todo apoio aos nossos projetos do FNDE.

Uma ótima leitura, repleta de coragem, sonho e esperança, na convicção de estamos desenvolvendo um trabalho para que a nossa educação não só evolua, mas alcance grandes resultados. O que é mais do que um propósito, é uma missão para nós, pois temos a plena certeza de que investir na educação significa investir na transformação do Brasil.

Fernanda Pacobahyba
Presidente do FNDE

Capítulo Inicial

55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira

Adalberto Domingues da Paz

Economista pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e mestre em Transporte. Especialista em Análise/Gestão de Políticas Educacionais (UnB); Economia do Setor Público; Planejamento/Gestão de Defesa Civil (FGV); Planejamento Agrícola e Rural (FAO/Proclapan); Educação a Distância (UCB). Atua como economista no FNDE. Docente de Ciências Econômicas. Contato: adompaz@gmail.com

Andreia Couto Ribeiro

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Licenciada em Geografia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Atualmente, é coordenadora-geral de Gestão de Pessoas e Organizações do FNDE e integrante dos grupos de pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais e em Políticas Federais de Educação (CNPq). Contato: andreiacouto2013@gmail.com

Valdoir Pedro Wathier

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. Atua como coordenador-geral de Manutenção da Educação Básica no Ministério da Educação (MEC). Contato: valdoirpw@gmail.com

Introdução

Ao longo dessas mais de cinco décadas, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem desempenhado um papel fundamental no fortalecimento e no avanço da educação no Brasil.

Ao folhearmos as páginas deste capítulo, mergulharemos na história rica e multifacetada do FNDE, testemunhando sua jornada desde a sua criação, em 1968. O

capítulo nos levará a uma imersão em momentos marcantes, em desafios superados e em conquistas alcançadas pela autarquia ao longo dos anos, sem deixar de mencionar os limites e as dificuldades ainda a superar.

Através da história brevemente traçada nestas linhas, apresentamos as políticas públicas educacionais implementadas pelo FNDE, suas ações inovadoras e o impacto positivo que elas tiveram na vida de milhões de estudantes em todo o país.

Desde a distribuição de livros didáticos e a construção de escolas, passando pela promoção de programas de alimentação escolar e pelo financiamento de projetos de infraestrutura educacional, até o fortalecimento da gestão escolar, e da participação cidadã nos mais variados conselhos e da presença diária familiar nas escolas, o FNDE tem desempenhado um papel crucial na construção de um futuro mais justo e próspero para as novas gerações.

Além disso, este capítulo brindará seus leitores com depoimentos de servidores que tiveram a oportunidade de conhecer educadores inspiradores, protagonistas importantes que vivenciaram de perto os impactos transformadores do trabalho do FNDE. Suas histórias pessoais e experiências ilustram o compromisso inabalável do Fundo com a promoção da equidade e da qualidade educacional em todas as regiões do país.

À medida que se mergulha na leitura deste capítulo, almejamos não apenas apresentar testemunhos da trajetória do FNDE, mas também o que o inspira para o futuro. O aniversário de 55 anos desta instituição é um marco importante que nos lembra da importância contínua de investir na educação como base para o desenvolvimento socioeconômico e para a construção de uma sociedade mais justa.

São servidores, colaboradores, parceiros, pesqui-sadores, diversos atores envolvidos na gestão e governança do FNDE, cujo trabalho árduo e dedicação tornaram possível o registro desta breve história. Que ela sirva como uma fonte de inspiração para as futuras gerações de educadores, gestores e agentes de transformação social, que encontrarão nas páginas deste capítulo testemunhos vívidos da força e do impacto do FNDE.

Que o resultado desta pesquisa nos leve a uma reflexão profunda sobre os desafios ainda existentes na área educacional, inspirando-nos a buscar soluções cada vez mais inovadoras e inclusivas. Que ela seja uma homenagem justa a todos e todas que contribuíram e continuam contribuindo para o sucesso do FNDE, e além de um chamado para que nunca esqueçamos a importância de investir em educação como caminho para um futuro próspero e igualitário.

Da política à escola: o surgimento e a consolidação do FNDE

Adalberto Domingues da Paz

Olá, sou eu, o FNDE!

Sejam bem-vindos e bem-vindas a esta viagem literária (no tempo)!



Figura 1 – Ilustração do acervo Formação pela Escola/FNDE
Fonte: FNDE.

Eu sou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e vou narrar a vocês a gênese da minha história.

Ao navegarem por este texto, vocês irão conhecer fatos relevantes na minha linha do tempo, como o momento e as razões da minha criação, os principais desafios que foram necessários superar ao longo da jornada, e, ainda, (re)conhecer importantes feitos no campo da educação escolar brasileira.

Assim como eu, acredito, vocês se sentirão também lisonjeados por termos em nosso maravilhoso país uma entidade autárquica destinada a contribuir com a concretização de uma das maiores riquezas humanas, o conhecimento que liberta, dignifica, transforma e consolida a nossa igualdade de oportunidades.

Organizando-me

O primeiro aspecto a destacar nessa caminhada diz respeito ao início da minha trajetória, ocorrido em 21 de novembro de 1968, quando o presidente da República sancionou a Lei n. 5.537/1968, criando o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep).

No período de minha criação, o Brasil atravessava mudanças institucionais pro-

fundas, bem como já adotava com regularidade a estratégia de planejamento para assegurar maior racionalidade nas ações de política educacional[1].

Embora o ano de 1968 seja o marco temporal de meu surgimento, as vicissitudes contemporâneas de um cenário sociopolítico e institucional turbulento acabaram por retardar minha implantação, que só viria a ocorrer no exercício seguinte, com uma inovação: minha denominação passaria de Indep para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),de acordo com o Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969 (Figura 2).

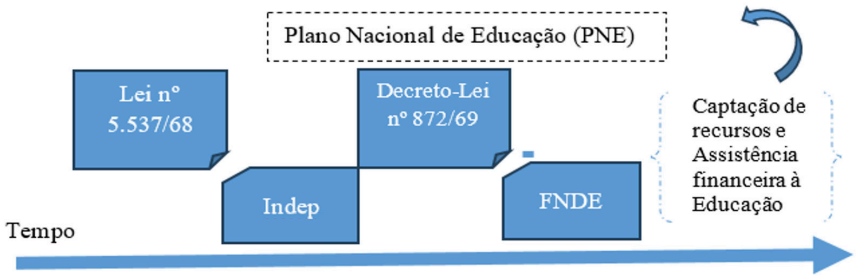


Figura 2 – Instituição do FNDE
Fonte: Elaboração própria.

Foi no contexto da implementação do primeiro Plano Nacional da Educação (PNE), em 1962, que surgi como entidade com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, com sede e foro na capital da República. Minha finalidade seria, conforme o artigo 2º da Lei n. 5.537/1968:

> captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional de educação. (Brasil, 1968).

A citada lei conferiu-me, portanto, três competências básicas:

• de financiamento de programas de ensino superior, médio e primário, inclusive prestação de assistência aos estados, Distrito Federal, territórios, municípios e estabelecimentos particulares;

• de financiamento de sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior e médio;

• de apreciação preliminar das propostas orçamentárias das universidades dos governos dos territórios e dos estabelecimentos de ensino médio e superior

[1] *Essa racionalidade nasce com a Constituição de 1934: Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País (Brasil, 1934).*

mantidos pela União, com vistas à compatibilidade dos seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.

Segundo Meirelles (2003), na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Nesse sentido, as referências básicas para minha atuação como entidade autárquica foram estipuladas na Lei n. 5.537/1968 (Brasil, 1968).

Nesse contexto, as diretrizes que guiaram a implementação das minhas competências de financiamento da educação escolar, tanto de programas educacionais como de bolsa de estudos e, ainda, referentes à função de examinador de propostas orçamentárias dos governos dos territórios e dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, em resumo, determinaram que para a concessão da assistência financeira:

> • os projetos e programas deveriam ser previamente avaliados – sinal da preocupação com a qualidade do que seria financiado;
>
> • os estados e os municípios deveriam comprovar o emprego de recursos próprios na educação e, no caso dos municípios, projetos e programas deveriam estar compatibilizados com os respectivos planos estaduais de educação – nestas recomendações, subliminarmente percebe-se a ênfase na soma de esforços dos entes federados, como também a imperativa observância à racionalidade do processo de planejamento;
>
> • os estabelecimentos particulares que viessem a receber subvenção ou auxílio de qualquer natureza ficariam obrigados a reservar matrículas para bolsas de estudo e de estágio que fossem por mim concedidas – mais uma vez se apresenta a preocupação com a parceria na integração de esforços para o cumprimento da missão educacional; e
>
> • o convênio seria o instrumento de viabilização da assistência financeira – instrumento contratual que formalizava a pactuação entre mim e a outra parte assistida financeiramente para a realização das ações, projetos e programas educacionais, de acordo com o que estabelecem os princípios que regem a administração pública.

Para que eu cumprisse com o meu papel, dando suporte à política educacional, estava claro: seria imprescindível que eu dispusesse de um conjunto de recursos financeiros, humanos e materiais. Nesse sentido, os legisladores estabeleceram na lei quais seriam as fontes de recursos, disciplinaram sobre minhas instalações e as condições de manutenção, como também a respeito de meu corpo técnico e processo deliberativo.

Quanto aos recursos financeiros, eles viriam de consignações orçamentárias, provenientes de incentivos fiscais, Fundo Especial da Loteria Federal, da Contribuição Social do Salário-Educação, decorrentes de restituições relativas às execuções de programas e projetos financeiros sob a condição de reembolso, receitas patrimo-

niais, doações e legados, juros bancários de suas contas e de outras fontes.

O Gráfico 1 apresenta o meu orçamento nos anos de 1980/1, em termos percentuais por fonte, em relação ao montante total. O destaque fica para a participação do salário-educação no total dos recursos. Desde a minha origem, quão importante foi, e

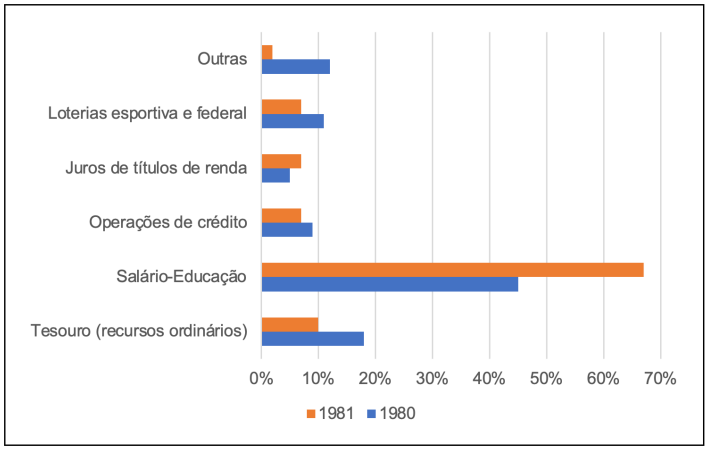


Gráfico 1 – Orçamento do FNDE por fonte e exercício (%)
Fonte: FNDE/MEC.

ainda é, a contribuição social do salário-educação para o financiamento educacional.

O financiamento da educação passou por muitos altos e baixos com as mudanças institucionais na década de 1960. Se, por um lado, em 1964, foi instituída a contribuição social do salário-educação, por outro, a vinculação de impostos federais para a educação deixou de existir na Constituição de 1967. Só mais tarde, com o advento da Constituição de 1988, a vinculação foi restabelecida, assim como novos e importantes mecanismos de financiamento foram instituídos.

No tocante a parcerias, sou o maior parceiro na área educacional dos 26 estados, do Distrito Federal e das 5.570 prefeituras nesse nosso Brasil, sem contar as centenas de milhares de escolas, os milhões de cidadãos que compõem os nossos conselhos de controle social, as ações e os projetos educacionais, no contexto interno do nosso país. As parcerias também acontecem fora das nossas fronteiras, como as cooperações com Unesco, Banco Mundial, entre outras instituições internacionais.

O ano de 1997 foi de forte impacto na minha vida de entidade autárquica, pois no advento da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)[2], mediante a Lei n. 9.649/98, herdei o legado e as atribuições dessa fundação.

Então, de financiador que era dos principais programas de assistência ao

[2] *Conversão da Medida Provisória n. 1.597-27, de 4 de dezembro de 1997, e suas reedições.*

estudante, doravante me tornei executor. Dessa maneira, ampliaram-se ainda mais as minhas atividades no campo da implementação das políticas educacionais: passei a gerir programas de material didático, alimentação escolar, saúde do escolar, transporte escolar, entre outros.

Passei a ter uma estrutura para minha instalação, com bens patrimoniais e meios para manutenção, o que se efetivava mediante dotações orçamentárias da União.

Tive cinco sedes, todas em Brasília. Inicialmente, na Esplanada dos Ministérios, no edifício do Ministério da Educação (MEC). Lá permaneci até meados da década de 1970. Em seguida, me instalei na Asa Norte – SHCGN 704/705, Bloco D. Minha vizinha nesse predinho é uma conhecida pastelaria aqui da nossa cidade. Posteriormente, durante o ano de 1980, mudei-me para o Anexo do MEC, no 3º andar. E, em 1997, novamente, foi necessário contratar caminhões de mudança; dessa vez fui para o Setor de Autarquia Sul, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, Brasília-DF.

Finalmente, nesse campo do domicílio, como a grande maioria das pessoas, tive realizado meu sonho de adquirir a "casa própria", para oferecer espaço e ambiente com dignidade ao que é mais importante nas organizações: o seu corpo de talentos. Hoje estou bem instalado no Setor Bancário Sul, Quadra 2, Ed. FNDE, Brasília-DF.

Não resta a menor dúvida de que o que apresentei a vocês até aqui é essencial no contexto da minha institucionalização como entidade autárquica, com a relevante missão de promover a educação escolar brasileira.

As pessoas: minha essência

Agora, quero chamar especial atenção para o que avalio como o de maior importância para o alcance do sucesso de minhas realizações – refiro-me às pessoas. Foi, e é, o meu quadro de pessoas que deu (e dá) essência à minha vida como FNDE.



Figura 3 – Encontros no FNDE
Fonte: Acervo do FNDE.

Meus desafios institucionais sempre foram gigantescos, na maioria das vezes superiores à minha capacidade operacional. Contudo, os meus abnegados talentos nunca me deixaram e não me deixarão fraquejar. O comprometimento e a consciência deles sobre a finalidade do que faço, dos objetivos, das metas e da importância de tudo isso, tanto na perspectiva individual quanto coletiva, para o nosso público, para a nossa nação, são a energia para superar desafios, garantindo minhas entregas com qualidade à sociedade.

A título de avaliação, vejam o Gráfico 2.

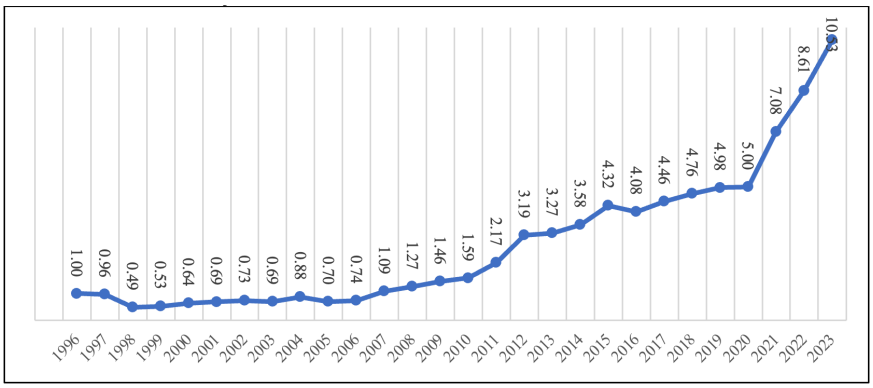


Gráfico 2 – Taxa de esforço dos servidores – ano base (1996)
Fonte: Elaboração própria.

Nele representei, de 1996 a 2023, a taxa à qual chamei de esforço dos servidores, obtida da relação entre o valor do meu orçamento e a quantidade de servidores, em janeiro de cada exercício, tomando por base o ano de 1996.

Percebam que as taxas se mostram inferiores ao valor do ano base até 2006, mas passa a uma tendência de crescimento a partir de 2007. Isso reafirma o que já mencionei neste trabalho: ao longo do tempo vêm crescendo, acentuadamente, as minhas atividades, e isso em descompasso com a quantidade de pessoas servidoras que necessito.

A título de exemplo, vejam que, em 2023, por essa medida didática, o mesmo servidor tem 10 vezes mais recursos sob seus cuidados do que tinha em 1996.

Qual a "magia", então, para compatibilizar esses dois movimentos tão destoantes: intenso crescimento de atribuições e reduzida força de trabalho? Entendo que esse é o meu grande segredo. Sempre me preocupei com a qualificação de pessoas e demais recursos, como os tecnológicos, e também com "a boa convivência", traduzida na busca e formação de parceiras estratégicas.

Nesse sentido, não medi e nem meço esforços para garantir um ambiente constante de formação e aprendizagem. Posso assegurar que sou uma casa que aprende diuturnamente e prima pela promoção da mobilidade social.

Em boa média, tem sido praxe conduzir talentos do nosso quadro de pessoas para ocupar posições de comando e liderarem a presidência, diretorias, coordenações etc. Essa decisão política fortalece os sentimentos de pertença e comprometimento ético-profissional, contribuindo, sobremaneira, para o alcance do meu proficiente desempenho.

Gostaria de finalizar esta parte do capítulo com alguns depoimentos de casos que testemunhei e com uma homenagem aos talentos, tanto os que por aqui passaram e deram sua contribuição quanto os que continuam na linha de frente.

Perto do final do ano que marcou a metade da década de 1990, recebi, transferido de outro órgão da administração pública federal, um técnico de nível superior, formado no campo das Ciências Econômicas, para compor o nosso quadro de pessoas.

A recepção desse técnico na área para a qual ele foi designado ficou a cargo do coordenador, que, além de dar-lhe as boas-vindas, levou-o de sala em sala, em cada equipe, anunciando "Este é o nosso novo economista!".

O que vi naquela situação? Prova de respeito. O servidor sentiu-se valorizado, ao mesmo tempo em que mexeu com o seu senso de responsabilidade. Por diversas vezes presenciei o servidor ressaltar esse sentido de valorização, de pertença, como também de compromisso.

Outro, entre tantos casos que testemunhei, refere-se a dois colegas de trabalho: um coordenador e um de seus liderados. Eles conversavam sobre a elaboração do relatório de minha gestão em um dado exercício, ali pelo início da segunda metade da década de 1990. Ouvi atento a preocupação do coordenador com o andamento do trabalho para não perder o prazo de entrega do documento.

Sob pressão, o liderado, ainda novato, afirmou que se dedicara à produção do documento com tanto afinco e intensidade, ao ponto de não dispor de tempo para o convívio com seus familiares, até mesmo nos finais de semana. Ele se arriscou a perguntar ao coordenador quem era mais importante: o trabalho ou seus familiares?

O que vocês acham que o coordenador respondeu?

Foi isso mesmo, ele disse que seria o trabalho. Conhecendo o coordenador como conheci, tendo certeza de que ele amava intensamente a sua família e sabendo que aquilo não era um caso isolado, não é difícil entender o quanto os talentos que me dão vida fazem a diferença e tornam a autarquia exemplo no âmbito da administração pública.

Por fim, homenageio, *in memoriam*, o talentoso autor do poema a seguir, Vander Borges. Ele deixou um incomensurável legado para mim e, por consequência, para a sociedade brasileira. Em seu nome, homenageio todos os demais talentos, fazendo minha a palavra essência de seu poema: "Gratidão".

Gratidão

Escondido em meu silêncio viajando aqui por dentro, experimento a alegria, relembrando cada dia, cada amor no meu caminho, cada passo da jornada, cada flor e cada espinho, não digo nada, é meu coração, alegre e feliz, exalando gratidão.

A vida é tão magnífica que a achamos curta demais, mas há tempo pra perceber que nela pode se viver muito mais, viver além do tempo real. O segredo tá na esperança, no amor, na fé, que aponta nosso norte, nos faz conviver com a certeza da morte, impor o bem sobre o mal e, de forma transcendental, nos faz ser mais do que se é.

A vida, hoje a vejo pelo retrovisor. Meu futuro e meu presente se fundem de forma nebulosa. A mente, no entanto, frenética e sem limites, é radar que busca percepções nunca antes notadas. A gratidão não tem idade, mas noto que chegou acompanhada da maturidade, como o perfume de uma flor que floresceu à margem da estrada. Sinto o quão doce é a vida, bela a jornada.

Agradecer eu necessito, pois de um jeito tão bonito a vida me foi presenteada, me fazendo acolhido em família abençoada onde a força do amor foi o norte do caminho, a moeda que comprou o afeto o carinho, o amigo o irmão de mão estendida, os filhos que vieram, trazendo vida pra minha vida. Gratidão, é a palavra escolhida.

Mas se a tristeza, impiedosa, num soluço vem me visitar, com a dor do corpo que me atormenta, recorro ao pai protetor, pra que cuide dessa dor, e me deixe seguir em frente. E de forma milagrosa uma força silenciosa torna tudo superado, quem reage é meu coração, sem saber ficar calado, mostra a voz da gratidão.

No trajeto dessa estrada foram tantas estações e bagagens variadas, nas saídas e chegadas, diferentes emoções. E agora agradecido, tranquilo eu sigo, dado o tempo percorrido, vejo a última estação, mas como se fosse na primeira, não levo nada, minha bagagem de chegada é apenas a poeira, desse meu chão.

A palavra derradeira é gratidão.

Vander Borges/2022.

A trajetória de crescimento do FNDE: as conquistas, as inspirações, os desafios

Andreia Couto Ribeiro

As mudanças políticas que se sucederam no Brasil, com o resgate dos princípios democráticos, demarcados pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988), envolveram importantes lutas de movimentos sociais pelos direitos fundamentais do cidadão, ao acesso à escola e garantia ao ensino de qualidade.

Muitas manifestações de rua, como os movimentos das Diretas Já e dos Caras Pintadas, mobilizaram a sociedade e foram importantes para alavancar melhorias sociais nas áreas da Saúde, do Transporte, da Educação, além de reformas políticas. E eu, FNDE, não me furtei de participar daquele momento histórico e desafiador.

A abertura política levou um novo panorama à Educação, com mudanças na divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados e níveis de governo, aumento da autonomia, participação social, cooperação e colaboração entre os atores atuantes nas comunidades educacionais, mais recursos financeiros para efetivação das políticas sociais... Eu me fortalecia cada vez mais.

No cenário original, a Educação mantinha políticas incipientes e fragmentadas, com foco no acesso, na manutenção e na infraestrutura básica das escolas. Naquela época, os programas de alimentação, do livro e do material didático eram mantidos por gestão federativa centralizada, de forma focalizada, que não atendia todo o universo de estudantes das redes de ensino. A melhoria da qualidade não aparecia em primeiro plano.

Um regime político plural e descentralizado foi a opção desejada para a organização dos serviços públicos e o gerenciamento de importantes ações sociais. Nesse

contexto, passei, enquanto FNDE, a atuar para a transformação dos programas em políticas de Estado, baseadas no direito à educação de qualidade, com equidade e foco na aprendizagem, na educação para a cidadania e no desenvolvimento escolar, com gestão compartilhada e arranjos federativos.

Essas relações foram muito importantes para a Educação, inspiraram minhas equipes técnicas a criarem programas de apoio à gestão dos sistemas de ensino dos entes federados e a darem cada vez mais autonomia às escolas, pela busca de novas fontes de recursos e vinculação de impostos, para aumento do financiamento da educação, pela transferência automática de verbas, pela instituição de fundos, pelo aumento no atendimento educacional, entre outros.

Foi nesse panorama de transformação que importantes programas educacionais, mantidos até os dias de hoje, se consolidaram:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- Programa Nacional de Livro Didático (PNLD)
- Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
- Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
- Programa Caminho da Escola

E ainda: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública (Proinfância) e muitos outros, que se tornaram imprescindíveis para a comunidade escolar.

Um importante reconhecimento para viabilizar essas políticas é o Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep-MEC). Ele proporciona as bases de dados imprescindíveis ao bom desempenho da formulação e efetivação de ações, projetos e programas educacionais.

Apesar dessa evolução, cabe destacar que o Governo Federal mantinha, e ainda mantém, exclusividade na governança de diversas áreas, entre elas uma que influencia diretamente as ações educacionais deste FNDE, o controle da política fiscal e tributária, com a União retendo cerca de 70% dos impostos recolhidos.

Com esses recursos vinculados na ordem de 18% das receitas, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), é que a assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios é realizada por este FNDE, de forma redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais, previstas nas regulamentações (artigos 211 e 212 da CF/1988 e artigos 9º e 69 da LDB/1996) (Brasil, 1988, 1996).

O Gráfico 4 demonstra a minha evolução orçamentária e sua execução. Fiz um recorte no tempo, apresentando a série a partir de 1995, com a moeda Real, lembrando que desde o meu ano de instituição (1968) até 1994 tivemos diversas mudanças em nosso cenário monetário – de cortes em zeros à própria denominação da moeda, em função da inflação.

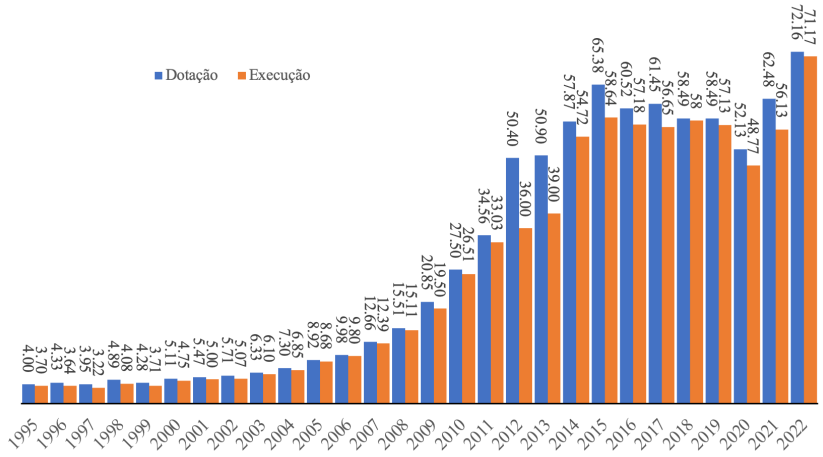


Gráfico 3 – Evolução orçamentária do FNDE – 1994 a 2022 (em R$ bilhões)
Fonte: Elaboração própria baseada em dados do FNDE.

Da observação do Gráfico 4 é notório que, além de diversos outros aspectos, essa evolução orçamentária ao longo dessa trajetória histórica traduziu-se na ampliação da dimensão, da heterogeneidade e da complexidade de áreas de minha atuação.

No decorrer desses meus 55 anos, por exemplo, a partir de dado momento, além de minha finalidade precípua de captação de recursos e assistência financeira, passei, também, a executar políticas públicas e, ainda, intensifiquei a prestação de assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, como no caso das compras governamentais, da elaboração de projetos de creches escolares, entre outros.

De qualquer forma, a vinculação de recursos, a descentralização e a flexibilização de processos educacionais levaram à implantação de diversos programas de atendimento massivo para a educação infantil e aos ensinos fundamental e médio, destacando-se a expansão do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Na busca de equilíbrio pela implantação de ações supletivas exercidas pelo Governo Central, em cooperação com municípios, estados e Distrito Federal, passei a desenvolver e aperfeiçoar programas baseados em mecanismos de transferências e divisão de recursos entre governos. São exemplos a implantação do Fundef, desde 1996, e do Fundeb, desde 2006, com a redistribuição de recursos de sistemas de ensino com menos alunos, para sistemas que atendem mais alunos, passando a englobar a educação básica e repartindo os recursos com base na matrícula de estudantes, ocorrendo

de forma mais igualitária entre os entes federados, pelo menos em parte das verbas e entre municípios de um mesmo estado.

Cury (2007) apontou o Fundef e, posteriormente o Fundeb, como uma das iniciativas nacionais que mais impactaram o pacto federativo brasileiro, com estratégia de cooperação, descentralização e distribuição de competências e responsabilidades, no intuito de contribuir para alterar os índices de rendimento e movimentação escolar na educação básica. Atualmente, o Fundeb é uma política perene.

Essa estratégia dos fundos vem contribuindo para aumentar os índices de acesso e permanência na escola, por isso a sua importância. A redução das desigualdades no financiamento propiciadas pelos fundos foi confirmada pelos diversos estudos sobre o tema. Ainda assim, é necessário continuar atuando nesse processo para reduzir as disparidades regionais.

No decorrer dos anos, eu me tornei, portanto, um importante propulsor da participação da União, para reduzir diferenças nos atendimentos educacionais que caracterizam o nosso país, dando suporte a esses mecanismos.

A estratégia de cooperação financeira dos fundos, com a regra de subvinculação de recursos de impostos para financiar a educação básica gratuita e obrigatória, impactou os entes federativos, na tentativa de fazer aumentar os índices de acesso e permanência na escola e reunir estados e municípios num esforço conjunto, dividindo as competências e responsabilidades no âmbito educacional.

Não foi fácil implantar ações de tal complexidade e dificuldade em nosso país, de grande dimensão, enorme população e com níveis de interesses e oportunidades diferentes. Reconhece-se a significativa redução de desigualdade no financiamento entre municípios, propiciada pelos fundos, mas, apesar dessa participação, até hoje há limites significativos para redução das desigualdades na área educacional.

Araújo (2013) destacou que as ações de financiamento ainda não foram equalizadoras o suficiente como se previa. Em seu estudo, Tanno (2017) registrou que sem o Fundeb a diferença do valor aluno/ano entre municípios seria de 10.012% (com o atual Fundeb, é de até 564%). Mesmo assim, com a possibilidade de um pacto federativo, com um desenho de fato cooperativo, uma descentralização harmônica e a atuação dos fundos, isso ainda não é suficiente para redução das disparidades regionais, como constatado em atuais indicadores educacionais.

Como reflexão desses limites, continuo a atuar com ações sob as perspectivas de colaboração, maior autonomia organizacional, descentralização e divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, para assim compensar a desigualdade social com o aumento da equidade no acesso aos serviços públicos que ofereço, no intuito de que todos os cidadãos brasileiros tenham oportunidade de escolha para viabilizar suas necessidades básicas dentro da sociedade.

A cooperação entre os estados compartilhando recursos, institucionalizada por uma relação única de redistribuição de forma mais equânime entre os municípios, é bastante proeminente, mas não é suficiente para alcançar o regime de colaboração.

A colaboração não acontece a partir de atribuições, regras e procedimentos iguais definidos entre alguns, ela depende do envolvimento concreto de todos os entes no processo de desenvolvimento da educação, compartilhando propostas e políticas educacionais, objetivando principalmente reduzir as desigualdades sociais.

Por isso, venho atuando em planejamentos, estratégias e inovações de processos administrativos, jurídicos, políticos e fiscais, além de elaborar instrumentos, sistemas e ferramentas de apoio aos entes federados, para viabilizar a assistência técnica e financeira, com uma concepção articulada de organização colaborativa entre os sistemas de ensino.

Nessa conjunção de forças, foram implantados o Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (Sape), o Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SISGP), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) (2006), o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), em 2007, o Programa Caminho da Escola, em 2008, o Sistema de Gestão de Registro de Preços Nacional (Sigarp), entre outros.

Na perspectiva dessa organicidade, o alcance da eficácia e da efetividade de políticas sociais depende de articulações e relações de poder entre as instâncias administrativas de todos os órgãos envolvidos. Essa dinâmica das relações envolve MEC, FNDE, prefeituras, secretarias de Educação, escolas, conselhos, para garantir os processos de formulação e implementação de programas educacionais.

Nesse panorama de busca por melhorias, mudanças nos critérios de atendimentos levaram à revisão contínua de programas e ações gerenciados por mim.

Inicialmente, a Constituição de 1988 determinou o ensino fundamental regular como obrigatório e gratuito (inciso I, art. 208) (Brasil, 1988). Posteriormente, a LDB/1996 estabeleceu o período de 7 a 14 anos, com duração, portanto, de 8 anos de escolarização (Brasil, 1996). Esse pressuposto obrigatório somente para essa etapa de ensino serviu de base para definir novos critérios de atendimento dos programas e projetos educacionais para clientela educacional limitada, a exemplo do Fundef, do PDDE e do PNAE.

As ampliações de anos de estudo são muito relevantes para o desenvolvimento educacional, pois influenciam diretamente o nível de aprendizagem e o aumento de oportunidades aos estudantes. Além disso, atuam na governança educacional, principalmente no que se refere ao atendimento dos sistemas de ensino com serviços e repartição de recursos. Se a ampliação de tempo de estudo não for seguida de am-

pliação de recursos pessoais, administrativos e financeiros, torna-se mais um fator associado às desigualdades educacionais.

Por isso, foi importante o meu papel nesse período, especialmente em debates, discussões, assistências, cooperações, colaborações e participações, numa arena de governos e sociedade. Tudo isso em busca de fortalecer a gestão estatal e os mecanismos de participação social, atuando na capacidade administrativa e cooperativa e auxiliando os entes federativos na formulação e implantação de programas de forma autônoma, imprescindível para equalizar e qualificar as ações educacionais.

Nossa força de trabalho atuou também em estratégias complexas, envolvendo uma variedade de legislações e regulamentações, formas de tributação, redistribuição de verbas, critérios e parâmetros para definir recebimento e uso dos recursos, por trás de um emaranhado de fórmulas e cálculos, custos por estudantes, diferentes a cada projeto e programa implantados.

Para finalizar esta seção, faço reverência ao mais longevo dos programas do meu portfólio, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), iniciado em 1937. Nessa etapa comemorativa dos meus 55 anos, esse programa chega à marca das 86 primaveras.

O PNLD passou por diversos aperfeiçoamentos e um deles, que ressalto aqui, diz respeito aos custos logísticos e aos problemas de atrasos de entregas, prejudicando sobremaneira não só alunos e professores, mas também todo o planejamento de ensino.

O desafio era, então, fazer chegar um livro de qualidade a todos os estudantes, antes do ano letivo iniciar, com diversos técnicos e áreas do FNDE atuando nessa importante mudança – administrativa, tecnológica, financeira.

Para homenagear essas importantes pessoas, e todas que ainda hoje atuam para realizar essa missão, fazendo os programas e as ações acontecerem, destaco aqui o trabalho do servidor Edson Maruno. Maruno é matemático e técnico da equipe do PNLD, responsável por levantar dados do alunado no Censo Escolar, realizar cálculos incríveis, a partir de fórmulas complexas e de um emaranhado de planilhas com custos, dentre valores de papel, tinta, direitos autorais, quantidades, percentuais e muitos outros números, que permitem, a cada ano, a compra de todos os livros com a economia necessária para manter o programa ao longo dos anos.

O processo de melhoria contínua proporcionou excelentes resultados ao PNLD. Em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 95,7% das escolas públicas urbanas e 94,5% das rurais receberam os livros do programa, em 1999. Além disso, "os Correios ganharam o prêmio *World Mail Awards* 2002, sendo este o mais importante prêmio para empresas do setor postal do mundo, na categoria Serviços ao Cliente, pela atuação no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Termino esta seção dizendo: "sou uma autarquia da educação". Atuo supletivamente na construção e na disponibilidade de mobiliário escolar, no transporte escolar, na distribuição de material didático, no fornecimento de alimentação escolar e ainda tenho ações de custeio. Reunindo essas diversas frentes, contribuo para promover condições necessárias à oferta de ensino em meu país.

Até onde cheguei: solidez, inovação e missão

Valdoir Pedro Wathier

Nesta última parte do capítulo, vou falar um pouco da história recente, dos últimos 15 anos, o cenário ao qual Castro (2001) chama de "Novo FNDE". E farei isso da forma que tem sido usual: olhando para o passado, para o como era, para saber de onde viemos, e projetando futuros a partir de nossa ação no agora. Para isso, temos o verbo inspirador de Paulo Freire:

> É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperançar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo.

Quinze anos atrás era 2008, um ano depois do primeiro concurso de servidores. Foi o ano em que várias caras novas, de diferentes lugares e jornadas formativas e profissionais, chegavam para compartilhar a mesma casa, com os olhos arregalados e brilhantes.

Ali juntou-se a sabedoria dos que já estavam com a energia dos que chegaram. Teve disputa, aliança, greve, reforma de prédio com muita gente dentro, festa de fim de ano animada e reuniões pegando mais fogo do que o cerrado na seca.

O resultado você pode ver na mistura de pessoas que escrevem as linhas dessa história. Foi difícil, mas muito produtivo para a instituição e para a educação brasileira.

Os servidores que chegaram, com uma carreira pensada para a missão assumida, fizeram muita diferença, sim. Mas é muito importante reconhecer que quem esperançou a nova carreira não foi quem está nela.

E as análises são tão necessárias quanto insuficientes. São pessoas reais, defendendo argumentos, encontrando brechas de agenda para explicar as necessidades, colocando-as sobre a mesa, em dois ou três minutos que se tem para convencer uma

autoridade, ou elaborando mais um documento para instruir um processo até às quatro da tarde, fazendo com que uma esperança se transforme em realidade.

As janelas de oportunidades se abrem em momentos raros e incertos e se fecham rapidamente – como janelas que são, não se passam por elas apenas caminhando sobre o chão firme.

Perceber essas oportunidades é uma grande habilidade, mobilizar esforços para aproveitá-las é uma competência extraordinária. Construir por meio delas ações para futuros melhores na educação só pode ser descrito como sabedoria. Por isso, sempre é tempo de reconhecer e agradecer àqueles que tiveram essa sabedoria para construir futuros que não são para si.

Mudar, movimentar, inovar. São verbos que podem ser compreendidos como componentes do esperançar. Jorge Drexler diz nos versos de sua música "Movimiento" que "estamos vivos porque estamos en movimiento", e acrescenta: "si quieres que algo se muera, déjalo quieto". Em outro tom, dizem-se coisas similares:

> De forma geral, a administração contemporânea é profundamente ligada à emergência de uma nova sociedade de mudanças velozes e exigentes de novidade (...) Novas formas organizacionais, julgadas fantasiosas, rapidamente tornam-se realidade (...) a mudança aparece não só como inevitável, mas necessária à sobrevivência e ao progresso organizacionais. (Motta, 2008, p. 40).

Para sublinhar a necessidade de movimentos, destacamos ainda:

> um sistema isolado ou inserido em um meio ambiente uniforme aumenta o fluxo de energia dissipada que, aos poucos, vai se aproximando do estado onde o fluxo de energia é máximo (entropia máxima). Nesse ponto, a organização se aproxima de estado inerte pela sua morte (Moraes, 2004, p. 89).

Portanto, ficar inerte não é uma opção. E só se chega a 55 anos com movimentos inovadores. Vale lembrar agora de algumas dessas grandes inovações.

Ao ingressar nos anos 2000, o Brasil já havia passado por experiências de tentar fazer tudo centralizado, inclusive compras governamentais na educação, e aprendido que isso não gerava resultados muito animadores.

Tínhamos também experimentado ampla descentralização, o que da mesma forma não empolgava em termos de efetividade das políticas educacionais. Nesse aprendizado, surgiu uma expressiva ressignificação da relação entre assistência financeira e técnica do Governo Federal aos estados e municípios.

Se o problema dos entes é realizar processos complexos de contratação e o problema do Governo Federal é dar conta da diversidade, inclusive logística, não poderia cada um contribuir com o que tem de melhor?

O Registro de Preços Nacional (RPN) nasceu como um novo processo de trabalho, sim. Mas também expressando uma nova forma de pensar a inter-relação de assistência técnica e financeira, associada ao regime de colaboração tão presente e relevante para as políticas educacionais, promovendo a "superação do binômio centralização x descentralização em favor de arranjos institucionais que promovam o entrelaçamento de competências e o compartilhamento de responsabilidades" (Neto, 2016, p. 80).

Não é necessário detalhar o novo processo aqui, pois ele é amplamente difundido e conhecido na administração pública de toda a federação, tendo também recebido prêmios de inovação.

Embora o nome traga o termo preços, o registro nacional significa também um padrão de qualidade, pois o valor é construído a partir de criterioso processo de especificação, acompanhado de audiências públicas, análises técnicas, avaliação de qualidade. Essas características têm seu potencial de benefício ampliado quando associamos o RPN ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Mas esse é tema de outros capítulos deste livro.

A outra inovação a tratar aqui é a visão de prestação de contas. O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal sempre soou como um mantra: "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros (...)" (Brasil, 1988). Está na Constituição e não se discute sua relevância, mas é preciso discutir o que isso significa, qual a melhor forma de garantir a prestação de contas.

Em 2008, os diagnósticos internos apontavam que, sem novas transferências, o FNDE precisaria de 50 anos para analisar as prestações de contas já recebidas. Concluir isso significaria, como vimos, manter-se inerte e padecer.

As análises concluídas, em regra, eram relativas a transferências realizadas há mais de uma década. Portanto, não havia mais qualquer possibilidade de correção de rumos para garantir os benefícios públicos dos programas. Tratava-se de um processo estritamente formal, de cunho sancionatório, com pouca possibilidade de contribuir para a efetividade das políticas públicas.

Mas algumas coisas foram mudando:

- as prestações de contas de contas passaram a ser solicitadas por meio de sistema, dessa forma poderiam ser acompanhadas durante a execução;
- nos casos de obras, as liberações de recursos passaram a exigir comprovação de avanço correspondente, configurando uma prestação de contas concomitante;
- o Malha Fina FNDE, iniciativa incubada no Innovation Management Professional

(IMP), levou a uma parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) e introduziu o uso de técnicas avançadas de Ciência de Dados para análise dos processos, recebendo prêmio de inovação em 2022;

• passou a haver convergência no FNDE de que as energias deveriam ser direcionadas para o monitoramento da execução, com a prestação de contas final deixando de ser o centro das atenções.

Todas ssas mudanças têm uma gênese comum: o foco na efetividade da política, no benefício educacional que se espera dos programas. Também cabe destacar o foco em continuidade e o envolvimento das partes interessadas.

O caso do Malha Fina é sintomático, pois foi proposto por iniciativa de um servidor, em programa de formação institucional, alinhado a estudos da CGU. O projeto passou, em poucos anos, pela gestão de quatro presidentes e de equipes responsáveis, sendo mantido em pauta e aprimorado progressivamente.

Na história recente, 2022 foi o primeiro ano em que minhas equipes concluíram mais prestações de contas do que recebeu. E isso foi feito por meio de análises automatizadas – ser uma instituição cinquentenária não quer dizer que eu não possa aprender a usar novas tecnologias.

Os dois casos citados são exemplos da mudança na forma de pensar os problemas que transpassam por mim. Os fatores que promovem esse tipo de mudança são múltiplos, com destaque para as políticas de formação que promovem a constante qualificação das pessoas.

É preciso ressaltar a formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, que, além de propiciar interação com universidades, faz com que os servidores sejam provocados a pensar além dos processos usuais.

Outro fator importante é o recorrente contato com gestores municipais, estaduais e das escolas, que faz com que os problemas reais precisem ser considerados nas decisões, afinal, esses gestores são parceiros na efetivação das políticas educacionais.

E são as políticas educacionais o motivo para celebrar o meu aniversário de 55 anos. Mais do que uma política ou um programa, é preciso celebrar a educação promovida por elas. Uma autarquia como eu, em Brasília, não faz isso sozinha, mas ajuda muito – e não faltam evidências disso.

Em 1968, a Constituição previa o ensino obrigatório para estudantes dos 7 aos 14 anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Nos últimos 55 anos, a educação básica passou a abarcar a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, sendo obrigatória dos 4 aos 17 anos, "assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (Brasil, 2009). A escolaridade obrigatória, por conseguinte, quase duplicou.

Além disso, no início da década de 1960, o Brasil tinha uma população de 70.992.343 habitantes. Em 2022, a população saltou para 203.062.512 habitantes. Portanto, ao longo da minha existência enquanto autarquia, a população brasileira quase triplicou.

O Gráfico 5 mostra como é acentuada a responsabilidade de garantir educação para todos.

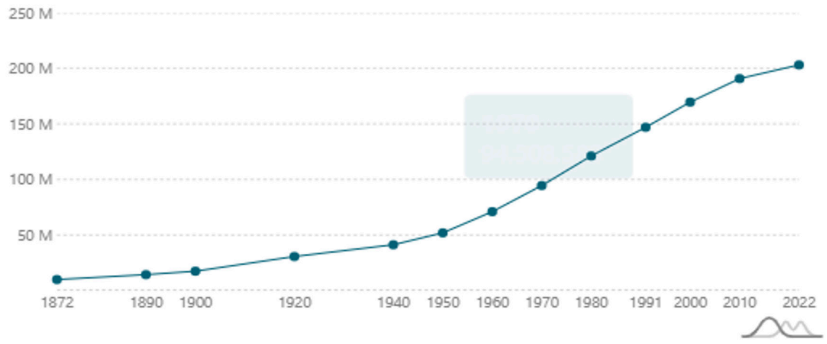


Gráfico 4 – Crescimento populacional
Fonte: IBGE (2022).

Em 2022, os dados do IBGE registraram 5,6% de taxa de analfabetismo. Isso significa que 9,6 milhões de brasileiros ainda não conseguem ler minimamente ou escrever suas próprias linhas. Porém, esse número é bem inferior aos 15,9 milhões de analfabetos registrados em 1960. Àquela época, havia 24,2 milhões de alfabetizados (população acima de 15 anos). Atualmente, são cerca de 170 milhões de pessoas alfabetizadas: sete vezes o número de pessoas alfabetizadas que havia no Brasil no início da década de minha criação. Em 2023, pela primeira vez, o Brasil registrou mais da metade da população com ensino médio concluído.

São alguns avanços a celebrar. Mas, chegando ao final deste capítulo, vou tratar ainda de duas questões sensíveis: desigualdade de gênero e desigualdade educacional de cor.

Trata-se de questões centrais, pois não podemos dizer que a melhoria da educação foi universal. Se há 52 milhões de jovens no Brasil, cerca de 18% deles não completaram o ensino médio. Essa não conclusão predomina entre os homens (58,8% em relação a 41,2% de mulheres) e é abissal em desfavor de negros e pardos (70,9% em relação a 27,9% de brancos).

A inclusão é maior do que em qualquer Brasil de antes, e isso deve ser celebrado, porém, as desigualdades mantêm o sinal de alerta ativo.

Quanto à questão de gênero, no Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, noventa anos atrás, o pleito era pela coeducação, ou seja, para que meninos e meninas frequentassem as mesmas aulas, em turmas mistas. Hoje, essa realidade já está

distante e nos soaria estranho turmas separadas por gênero. Temos, atualmente, a diversidade como uma questão em pauta e de extrema relevância, merecendo atenções sensíveis e dedicadas.

Embora recorrentes levantamentos demonstrem que as mulheres possuem formação igual ou superior à dos homens, no mercado de trabalho as oportunidades ainda são desfavoráveis a elas. Um importante marco para contribuir na mudança dessa situação é a sanção presidencial da lei de igualdade salarial entre homens e mulheres, ocorrida neste ano de 2023.

Atualmente, na iniciativa privada, a discrepância em favor dos homens ocorre mesmo quando se ocupa cargo de igual natureza. No serviço público, onde as remunerações são vinculadas aos cargos, percebe-se outro fenômeno típico de um país estruturalmente machista: os cargos mais elevados são ocupados essencialmente por homens e, em regra, brancos. O Gráfico 6 expressa essa realidade.

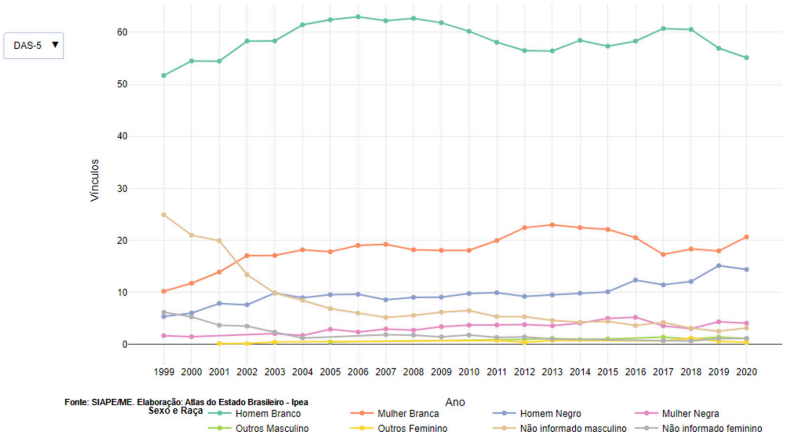


Gráfico 5 – Percentual de vínculos em funções de nível de Diretor, por sexo e raça ou cor (1999-2020)
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2023).

Desde 1968, entre os meus 29 presidentes, apenas 5 foram mulheres. É uma realidade histórica que precisa ser reconhecida. Contudo, dos últimos três nomes na minha liderança, duas foram mulheres.

Até julho de 2023, das seis diretorias, três tinham mulheres à frente. Todas elas com currículos exemplares, líderes reconhecidas. E não são as únicas. Há uma legião de servidoras de extrema qualificação e competência que faz com que eu seja exemplo e inspire o protagonismo feminino na administração pública brasileira, em instituições de excelência.

Não posso citar todas, então, fica a homenagem em nome de Andreia Couto Ribeiro, reconhecida por sua competência profissional, sua orientação à pesquisa – inspirando muitos a se aventurarem –, sua conduta ética, humanizada e humanizadora, que fazem dela uma liderança que engaja e constrói. Com sua leveza e sensibilidade,

Andreia deixa a cada dia uma marca de amor e atitude na Educação brasileira e nos ensina o que é ser uma instituição educadora.

É pela inspiração e coragem de pessoas assim que podemos confiar que, com união, é possível superar um dos principais desafios ainda imposto à Educação brasileira, do qual trato a seguir.

Fui criado 80 anos após a abolição da escravatura no Brasil (Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888). Ainda faltam 25 anos para que a minha criação esteja no ponto médio da linha temporal entre a abolição da escravatura e o cenário atual.

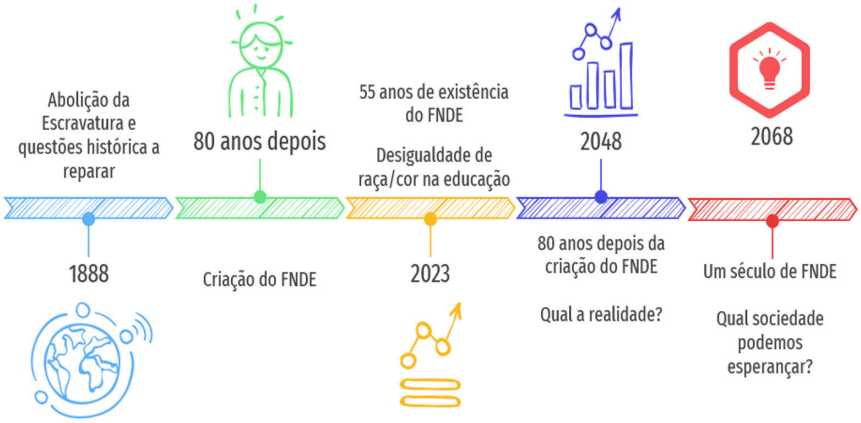


Figura 4 – Linha do tempo do FNDE e um desafio histórico e do futuro próximo
Fonte: Elaboração própria.

Temos de lidar com o fato de que "as disparidades de hoje em termos de acesso, participação e resultados são baseadas em exclusões e opressões de ontem" (Unesco, 2022, p. 18). Foram mais de 300 anos de escravidão no Brasil. Hoje, passado pouco mais de um século de sua abolição, ainda vemos frequentes denúncias de trabalho análogo à escravidão.

Para romper com esse ciclo histórico perverso, temos de superar a educação análoga à escravidão, que segue a gerar mais oportunidades a brancos e ricos, em detrimento de pretos, pardos e indígenas.

A busca por uma sociedade equitativa requer a coragem de aproximar as oportunidades daqueles que sempre estiveram mais distantes delas, e "há sinais iniciais de que estamos caminhando para uma nova educação orientada para a ecologia, fundamentada em entendimentos que podem reequilibrar nossas formas de viver na Terra" (Unesco, 2022, p. 32).

Se navegarmos pelo relatório do *4º Ciclo de Monitoramento do PNE* (INEP, 2022), fazendo uma rápida leitura dos gráficos, veremos que as linhas de base, em 2014, já trazem resultados expressivos quando olhados em perspectiva histórica, embora insuficientes quando vistos pela ótica da equalização de oportunidades. A inclinação dos

gráficos, em regra, é uma crescente positiva, que expressa uma rampa de acesso ao direito à Educação.

Porém, quando analisamos diferentes grupos, vemos a necessidade de que essa curva ascendente do gráfico contemple a diversidade brasileira, que foi visibilizada ao subir unida a rampa do Palácio do Planalto na posse presidencial de 2023.

O desafio agora é transformar o ato simbólico em valorização da diversidade, da inclusão e da equidade de oportunidades educacionais. Se a estatística muitas vezes é utilizada como uma espécie de arma branca contra os grupos mais vulnerabilizados, ela também pode sevir para dar visibilidade às diferenças, revelar desigualdades e monitorar sua superação.

Esse é o desafio que podemos lançar para o meu restante de primeiro século de vida. E esse desafio afeta pessoas reais, dignas como todo cidadão brasileiro, que veem sua dignidade sendo saqueada dia após dia, desde os primórdios do Brasil. Criar condições para que se apropriem de sua cidadania é o papel das políticas educacionais, um desafio que só pode ser resolvido por pessoas reais, com propostas, posições e atitudes. E essa superação já começou.

Considerações finais

Nossa educação não está onde gostaríamos, e isso é um bom indício: em vez de nos acomodarmos, seguiremos a promover melhorias. Não cairemos na ilusão de que chegamos ao nosso melhor, também não aceitaremos o "falso mito de que o sistema escolar de antigamente tinha mais qualidade" (Gois, 2022, p. 21). A melhor educação é a de agora, é nela que colhemos os aprendizados para esperançar uma educação ainda melhor no futuro próximo, aquela para a qual plantamos as bases hoje.

Apesar desse destaque merecido que fiz aos nossos talentos, reconheço que tenho de ir além do simples agradecimento, preciso continuar mobilizando esforços para me tornar uma autarquia na plenitude do conceito, consolidando atrativa carreira típica de estado, consonante com o que, respectivamente, Miranda (2005, p. 106, grifo do autor) e Meirelles (2004, p. 334, grifo nosso) denominam por autarquias:

> [...] entidades com personalidade jurídica de Direito Público, criadas com a finalidade de realizarem **atividades tipicamente estatais** destacadas da Administração Direta.
>
> [...] entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e **atribuições estatais específicas.**

Essa plenitude autárquica e a consolidação de uma carreira atrativa constituem-se como encaminhamentos imprescindíveis a serem adotados para equacionar os problemas, tanto de escassez relativa quanto de rotatividade de pessoas.

A Tabela 1 foi elaborada com o percentual de evasão dos servidores que ingressaram por concurso nas carreiras de técnico e especialista, entre 2008 e 2011.

CARGO	1º TURMA POSSE ABR/08	2ª TURMA POSSE NOV/08	3ª TURMA POSSE ABR/09	4ª TURMA POSSE DEZ/09	TOTAL GERAL
Técnicos	75,49	70,83	53,49	43,20	62,65
Especialistas	62,67	50,00	40,00	21,40	46,2
Total	70,06	63,16	49,21	31,60	55,95

Tabela 1 – Percentual de evasão dos servidores das carreiras (2008 a 2011)
Fonte: Solimões – Dirad/Dilep.

Nesse cenário, a busca por melhor retribuição é fator relevante e motivador dessas fugas. A situação se agrava ainda mais ao associar essa evasão com as saídas de talentos decorrentes de aposentadorias. Segundo dados da unidade de gestão de pessoas, cerca de 20% do meu ativo permanente de servidores poderá se aposentar até 2026.

Então, estou diante de dois grandes desafios: o de recompor a força de trabalho e o de criar as condições para preservar os talentos. Entendo – e isso é unânime no FNDE – que a eficácia dos esforços passa, necessariamente, por medidas de valorização dos servidores. Dotar-me com uma carreira típica de estado, que propicie atrativa retribuição aos talentos, deve ser prioridade na agenda política.

Nenhuma instituição existe desconectada do seu tempo e do seu ambiente. Eu, FNDE, sou o que o Brasil tem sido, e também um pouco do que o Brasil quer ser. Mais do que isso, uma instituição que protagoniza um projeto educacional para o país. Com um porém: é preciso que o sonho de país se torne política.

Hoje, temos alimentação escolar para 47 milhões de estudantes, temos veículos que andam na terra e na água, temos livros e materiais didáticos para todas as escolas públicas, recursos diretos para as escolas, para fortalecer a autonomia e a gestão democrática, fundos de financiamento da educação que fortalecem a equidade e fomentam a redução de desigualdades educacionais entre grupos. Por quê?

Porque esses temas foram reconhecidos como problemas públicos, tornaram-se políticas educacionais. E essas políticas podem contar com uma instituição focada em torná-las a materialização do direito à educação. Tudo certo, então?

Queremos as escolas conectadas, espaços esportivos disponíveis para todos os estudantes, creches e pré-escolas para todas as crianças, perto de suas

residências. Para que isso ocorra, precisamos que haja prioridade: se tais sonhos forem transformados em políticas públicas, seremos, como sempre, agentes de efetivação desses direitos.

Não podemos fazer isso por conta própria, nem podemos passar ilesos pelos desfeitos que nos afetam. Mas havendo um projeto político voltado à qualidade da educação, para todos, com equidade, estarei a postos para ampliar os meus esforços e demonstrar à sociedade, cada vez mais, o meu potencial.

Lembra-se quem sou? Sou o melhor que me permitirem ser. Sou vocês.

.

LINHA TEMÁTICA 1

ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO



Capítulo 1

Programa Nacional de Alimentação Escolar e qualidade da educação nos municípios brasileiros

Allan Carlo Viégas Serra

Mestre em Economia. Especialista em Gestão Orçamentária e Financeira e em Gestão Pública. Servidor público federal no FNDE. Atua desde 2013 na Diretoria Financeira, atualmente exercendo a função de diretor financeiro. Contato: allancarloserra@gmail.com

Carlos Eduardo Gasparini

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É professor titular do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e servidor público federal (APO/MPO) cedido à Defensoria Pública da União. Possui três prêmios acadêmicos e diversos trabalhos publicados, com ênfase em Finanças Públicas, Orçamento, Federalismo Fiscal e Análise de Envoltória de Dados. Contato: ceg2@uol.com.br

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. O seu objetivo é atender, de forma universalizada, estudantes de todos os níveis da educação básica que estejam matriculados em escolas públicas, filantrópicas ou entidades comunitárias vinculadas ao poder público (Pedraza *et al.*, 2018).

Para ter acesso ao benefício do PNAE, as escolas precisam estar cadastradas no Censo Escolar, que é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Ferreira; Alves; Mello, 2019).

Desde 1998, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o responsável pela gerência e execução do PNAE. Estados e municípios recebem o repasse financeiro do Governo Federal. De caráter suplementar, esse repasse é efetuado em dez parcelas mensais, que correspondem a 200 dias letivos de alimentação, considerando o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino.

O valor da assistência financeira do PNAE varia de acordo com a etapa escolar e a modalidade de ensino do estudante, e é calculado com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior ao repasse (Brasil, 2021).

O PNAE é um programa programa de grande relevância social, pois viabiliza a inclusão, assim como o desenvolvimento educacional, biológico e cognitivo, que podem ser prejudicados quando o indivíduo não apresenta condições de se alimentar de forma adequada.

Ademais, o investimento em educação é um dos que mais contribui para a promoção do crescimento, pois aumenta o nível do capital humano, que é uma das principais fontes de crescimento econômico a longo prazo (Zoghbi *et al.*, 2009).

Assim como outros programas existentes no Governo Federal, o PNAE precisa passar por análises sistemáticas para que os gestores tenham condições de avaliar a adequação do uso do recurso a ele destinado, bem como o retorno desse investimento.

Na área da Educação, vários países possuem sistemas nacionais de avaliação de ensino. Na América Latina, mais de 19 países adotam sistemas de avaliação nacional do ensino, além de um crescente número deles participarem de sistemas internacionais de avaliação, como o *Programme for International Student Assessment (Pisa)*[1] e o *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMMS)*[2] (Castro, 2009).

O Brasil conta com sistemas de avaliação do ensino em suas variadas etapas. A educação básica brasileira tem sido avaliada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), definido como um conjunto de avaliações que permite mensurar a qualidade da educação ofertada aos estudantes.

O resultado do Saeb é um indicativo da qualidade do ensino ofertado às crianças brasileiras e serve como base para elaboração e monitoramento de políticas educacionais com base nos resultados apurados a cada dois anos (Brasil, 2023)[3].

É possível verificar que estudos acerca da avaliação da qualidade, da eficácia e

[1] *O Pisa é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos (BRASIL, 2023).*

[2] *O TIMMS é uma pesquisa mundial que verifica as tendências em matemática e o desempenho científico do ensino fundamental, visando à melhoria educacional e estimulando a reforma curricular (Unesco, 2023).*

[3] *O ensino médio brasileiro é avaliado pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e o ensino superior pelo Exame Nacional de Desenvolvimento dos Estudantes (Enad).*

da aplicação de recursos no ensino brasileiro são feitos rotineiramente. Mas além da avaliação do ensino, dos atores e agentes envolvidos no processo, faz-se necessária uma avaliação dos programas que viabilizam a operacionalização da educação brasileira, em suas diversas etapas. Esses programas precisam demonstrar o cumprimento de metas e se revelarem efetivos, sob o ponto de vista de uso dos recursos públicos (Cardoso; Marinho; Façanha, 2002).

Uma das formas de analisar a eficiência ou a efetividade de um serviço público como a Educação é por meio da abordagem Análise de Envoltória de Dados *(Data Envelopment Analysis – DEA)*.

Estudos precursores nessa área são os de Charnes, Cooper e Rhodes (1978, 1981), Bessent *et al*. (1982, 1984) e Färe, Grosskopf e Weber (1989). A metodologia de DEA, também usada no presente estudo, já foi aplicada em inúmeros outros trabalhos que analisaram a eficiência de programas relacionados à Educação. Marinho, Resende e Façanha (1997) e Façanha e Marinho (2001) foram pioneiros nesses estudos no Brasil.

No que se refere a estudos acerca da análise de eficiência do PNAE, nos últimos anos, a maior parte deles enfatizou as questões relacionadas à eficiência alimentar e nutricional (Calasans; Santos, 2015; Rocha *et al*., 2018). Já em relação à eficiência dos gastos relacionados ao programa, são poucos os estudos disponíveis na literatura, e, em geral, as pesquisas ficam restritas a municípios de uma determinada região e não trazem para a reflexão como os valores gastos com o PNAE podem estar relacionados ao melhor aproveitamento escolar.

O estudo apresentado neste capítulo teve como objetivo verificar a efetividade dos municípios brasileiros na entrega de serviços educacionais, bem como avaliar o impacto do PNAE na qualidade da Educação.

Metodologia

Esta pesquisa utilizou a já citada metodologia DEA, uma abordagem não-paramétrica para analisar o impacto do PNAE na educação municipal brasileira.

A estimação foi realizada em dois estágios. No primeiro, foram construídos o índice de efetividade a partir da versão VRS (Retorno Variável de Escala) do DEA e o índice de produtividade de *Malmquist* calculado por DEA, o qual avaliou a evolução da produtividade, possibilitando a sua decomposição entre ganhos de eficiência e de tecnologia (De Almeida; Gasparini, 2014).

A análise DEA no primeiro estágio foi orientada para produtos, realizando uma avaliação de efetividade na provisão de serviços educacionais nos anos de 2011 e 2017. Foram usadas variáveis de entrada *(inputs)* relacionadas à infraestrutura escolar e ao quantitativo de docentes envolvidos no nível de ensino em questão. Como variável de

saída (*outcome*[4]), foi usada a nota do Saeb como *proxy* para qualidade da educação na comparação de desempenho das *Decision Making Units* (DMU`s). Para a realização da análise, foi usado o *software Rstudio*.

Como os índices alcançados pela aplicação de DEA são muito sensíveis à presença de valores atípicos (*outliers*), foi necessário usar técnicas de detecção e exclusão desses *outliers*. A detecção foi feita através do método *Jackstrap*, que consiste na combinação das técnicas de reamostragem de *Jacknife* e o *Bootstrap* (Sousa; Stošić, 2005).

Utilizou-se o método de análise DEA para calcular a efetividade VRS[5]. Em seguida, foi obtido o índice de produtividade de *Malmquist*, que passou ao segundo estágio como variável a ser explicada.

Aqui procurou-se usar uma abordagem econométrica para avaliar o impacto da variável de interesse, o repasse *per capita* do PNAE, levando em consideração fatores socioeconômicos que afetam a educação, conforme estudo realizado por Gasparini e Ramos (2003). Nesse momento, procurou-se verificar a significância estatística das variáveis explicativas.

A análise foi feita por meio do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)[6] e foram utilizadas: a variável a ser explicada, expressa pelo Índice de *Malmquist*; a variável de interesse, o repasse *per capita* do PNAE; e as variáveis ambientais que podem impactar a educação.

Esse modelo econométrico tem como pressuposto básico que os erros são homocedásticos, ou seja, não mudam conforme a dimensão da variável. Contudo, como este estudo utiliza uma base de dados em *cross-section*, foi realizado o teste de heterocedasticidade de Breusch-Pagan e feita uma nova estimação robusta para a heterocedasticidade, por meio da Matriz de Variância e Covariância de White. Além disso, optou-se por realizar estimativas com especificações alternativas, mais precisamente os modelos Linear (aditivo) e Cobb-Douglas (multiplicativo)[7].

[4] *Os* outputs *são bens e serviços produzidos pelas entidades.* Outcomes *são os impactos causados na sociedade resultantes dos* outputs*. Essa distinção conceitual é importante, pois direciona a avaliação proposta neste estudo para uma análise de efetividade (impactos educacionais), no lugar de uma direcionada à eficiência, que levaria em conta os* outputs *(obtidos diretamente do processo produtivo).*

[5] *A metodologia DEA com VRS é amplamente utilizada em estudos na Educação (Dantas* et al.*, 2015; De Almeida; Gasparini, 2011; Rodrigues* et al.*, 2018; Scherer* et al.*, 2019; Silva Filho* et al.*, 2016; Silva; Almeida, 2012).*

[6] *O método dos mínimos quadrados ordinários é uma abordagem consagrada na literatura (Simar; Wilson, 2007). É um método que consiste em calcular os coeficientes de uma regressão linear de tal forma que os erros, ou melhor, a soma dos quadrados dos erros seja a menor possível.*

[7] *Outras especificações poderiam ter sido testadas, como a* translog *ou a* quadrática*, entretanto, agregaria pouco aos objetivos do estudo.*

Apresentação da base de dados

As informações usadas foram retiradas das bases de dados do Inep (Microdados Saeb, Estatística Censo Escolar, Sinopses Estatísticas), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/Sidra), do Datasus, do Tesouro Gerencial e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef).

Foi escolhido o período de 2011 a 2017, por possibilitar uma análise mais detalhada da evolução da qualidade da educação ao longo do tempo. É importante frisar que os dados coletados são referentes aos anos de 2011 a 2017, considerando que as avaliações do Saeb ocorrem a cada dois anos.

Destaca-se, ainda, que essa coleta se encerrou em 2017, uma vez que se referiam a esse ano os dados mais recentes do PIB municipal[8], disponível na base de dados do IBGE à época da coleta de dados do presente estudo.

As variáveis de *input* usadas no primeiro estágio da DEA foram: acesso à internet; acesso a computadores; acesso à biblioteca e número de docentes do ensino fundamental da rede pública por município. Essas variáveis foram escolhidas por se tratarem de aspectos que conferem melhor infraestrutura às escolas, bem como os professores, principal insumo educacional.

Já as variáveis de *outcome* foram compostas pelas notas do Saeb de Língua Portuguesa e Matemática. O cálculo dessa nota serviu de *proxy* e foi realizado a partir da soma das médias de Português e Matemática de cada ano avaliado, multiplicada pela quantidade de matrículas de alunos da rede pública[9].

Essas informações foram escolhidas por permitirem o acompanhamento da qualidade da educação, com base na evolução das notas dos alunos do ensino fundamental ao longo dos anos de sua aplicação.

No segundo estágio, foram usadas as seguintes variáveis de controle: PIB *per capita*, taxa de mortalidade infantil e índice de escolaridade médio da população de cada município. Em consonância com estudos de Hanushek (1979, 1986), esses dados foram escolhidos em virtude de constituírem fatores que podem influenciar indiretamente o nível de aprendizagem dos alunos e, com isso, diminuir possíveis vieses de análise (Hanushek, 1979, 1986).

[8] *Seria mais apropriado usar a renda domiciliar* per capita*, para evitar distorções devido à concentração produtiva em certas municipalidades. No entanto, essa variável não está disponível para os municípios com a periodicidade requerida neste estudo.*

[9] *A multiplicação das médias pelo número de matrículas tem por objetivo recompor a "escala de produção" municipal para os* outcomes*, já que todos os* inputs *foram utilizados considerando o nível de utilização, e não a média ou os valores* per capita.

As variáveis de controle foram consideradas apenas para o ano de 2011, como forma de verificar o impacto das condições iniciais dessas variáveis sobre a evolução da produtividade educacional do período, medida nos termos do índice de *Malmquist*.

Como variável de interesse, foi utilizado o valor *per capita* repassado pelo PNAE a cada município ao longo dos anos de 2011 a 2017. Vale ressaltar que todos esses valores foram ajustados de acordo com a inflação, para viabilizar a comparação com 2017.

A amostra inicial foi composta por 5.570 municípios brasileiros. Na análise do primeiro estágio, alguns municípios foram excluídos por apresentarem informações incompletas acerca dos *inputs* e/ou dos *outputs* nos anos avaliados. Além disso, após o processo de detecção e exclusão de *outliers*, restaram 4.974 municípios para a construção dos índices de efetividade.

Resultados e discussão

A apresentação dos resultados será realizada em três partes. Primeiro, será mostrado o índice de efetividade por faixa populacional. No segundo momento, a análise recairá sobre o Índice de *Malmquist* por faixa populacional, estados e regiões. Por fim, será apresentada a avaliação dos resultados do segundo estágio da pesquisa.

Destaca-se, ainda, que os dados apresentados no primeiro e no segundo momentos foram calculados pela média ponderada da população, como forma de levar em conta a dimensão municipal, ou seja, o impacto do tamanho do município sobre a amostra.

Primeiro estágio

No primeiro estágio da pesquisa, os dados de infraestrutura escolar e docentes foram relacionados com as notas do Saeb, considerando uma tecnologia com retornos variáveis de escala (VRS).

	Municípios		Efetividade VRS		
Faixa_Populacional (habitantes)	Qtd	%	Vrs2011	Vrs2017	variação 2017-2011
Até 5.000	891	17,91%	0,6568	0,6403	-0,0165
De 5.001 até 10.000	1102	22,16%	0,6776	0,6587	-0,0190
De 10.001 até 20.000	1279	25,71%	0,6975	0,6727	-0,0249
De 20.001 até 50.000	1064	21,39%	0,7220	0,7329	0,0109
De 50.001 até 100.000	343	6,90%	0,7649	0,7975	0,0326
De 100.001 até 499.999	257	5,17%	0,8212	0,8679	0,0467
Acima de 500.000	38	0,76%	0,8964	0,9483	0,0519
Total Geral	**4974**	**100,00%**	**-**	**-**	**-**
Média Geral	**-**	**-**	**0,7995**	**0,8296**	**0,0301**

Tabela 1 – Análise de Efetividade VRS – Faixa Populacional
Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 1, estão apresentados os resultados por faixa populacional. Percebe-se que houve uma tímida melhora na efetividade média dos municípios brasileiros, com acréscimo de 0,0301 pontos, ao analisar a variação entre 2011 e 2017.

Essa variação positiva deve-se às faixas com mais de 20 mil habitantes, que apresentaram resultados positivos, como, por exemplo, municípios com mais de 500 mil habitantes.

Nota-se, entretanto, que as faixas com municípios até 20 mil habitantes apresentaram redução na *performance*. Importante destacar que as faixas abaixo de 20 mil habitantes concentram a maioria dos municípios brasileiros, em torno de 65,78% dos municípios avaliados.

Outra característica importante observada na Tabela 1 é que há uma estrutura nitidamente crescente dos índices de efetividade à medida que aumenta a dimensão populacional, o que se repete em ambos os anos avaliados.

Assim, nota-se que os municípios menores não apenas se revelaram menos efetivos em todo o período, como também pioraram de situação no intervalo analisado.

Na Tabela 2, a seguir, os resultados do Índice de *Malmquist* estão apresentados por faixa populacional. Observa-se que tanto o índice de produtividade (m) quanto o índice de mudança de eficiência (me) crescem à medida que aumenta o tamanho da população.

No entanto, os municípios com até 19.999 mil habitantes demonstram redução na produtividade total (m), cuja dinâmica acompanha a perda de eficiência (me) também verificada no período.

Por outro lado, as faixas acima de 20 mil habitantes mostram ganhos (crescentes com a população) de produtividade (m), também associados aos ganhos de eficiência (me). Do ponto de vista tecnológico (mt), todas as faixas populacionais mostraram involução, o que se agrava ligeiramente para os municípios com mais de 500 mil habitantes.

Faixa Populacional (habitantes)	Qtd Municípios	*m*	*me*	*mt*
Até 5.000	891	97,3%	97,9%	99,7%
De 5.001 até 10.000	1102	96,5%	96,9%	99,9%
De 10.001 até 20.000	1279	96,5%	97,1%	99,7%
De 20.001 até 50.000	1064	101,7%	102,2%	99,7%
De 50.001 até 100.000	343	107,4%	108,0%	99,7%
De 100.001 até 499.999	257	117,8%	120,0%	98,5%
Acima de 500.000	38	126,9%	134,2%	94,9%
Total Geral	**4974**	**106,3%**	**108,0%**	**98,9%**

Tabela 2 – Índice de *Malmquist* – por faixa populacional
Fonte: Elaboração própria.

Nessa esteira, em termos de produtividade, depreende-se que, quanto maior o município, maior foi o ganho. Isso pode ser demonstrado ao se observar que existe um crescente aumento do índice de produtividade à medida que aumenta a quantidade habitantes nas faixas populacionais.

Entre os extremos, a faixa de municípios acima de 500 mil habitantes elevou a sua produtividade em 26,9%, valor muito superior aos percentuais revelados nas faixas de 5 mil até 9.999 mil habitantes e de 10 mil até 19.999 mil habitantes, que apresentaram declínio na produtividade, com o índice apontando queda de 3,5% (96,50% -100%= -3,5%) para as duas faixas. Pode-se inferir, portanto, que os grandes centros conseguiram apresentar melhor desempenho em termos de produtividade.

Para melhor compreensão do que fez os municípios maiores terem ganhos mais elevados de produtividade, foi realizada a decomposição do índice de *Malmquist* (mudança de eficiência e tecnologia).

O resultado apresentado na Tabela 2 demonstra que a alteração de eficiência foi o componente que mais impactou os resultados da produtividade. As faixas populacionais que apresentaram evolução positiva em m foram diretamente impactadas pela melhora na eficiência.

O índice relacionado à eficiência, assim como o índice de *Malmquist*, obteve valores que indicam evolução a partir das faixas com população acima de 20 mil habitantes. O destaque foi para a faixa populacional acima de 500 mil habitantes, com percentual de 134,2% na mudança de eficiência, apesar da piora (94,9%) na mudança tecnológica.

Na Tabela 3, a seguir, estão apresentados os resultados de produtividade do índice de *Malmquist* por regiões e estados, por percentuais médios ponderados pela população.

Regiões Estados	Qtd Municípios	*m*	*me*	*mt*
CO	**415**	**117,9%**	**118,5%**	**99,6%**
GO	217	131,7%	131,5%	100,4%
MS	72	101,4%	105,0%	96,7%
MT	126	103,2%	102,9%	100,3%
NE	**1656**	**114,7%**	**116,7%**	**98,4%**
AL	97	113,6%	118,9%	96,0%
BA	394	104,1%	105,9%	98,6%
CE	180	117,7%	116,5%	101,2%
MA	200	98,7%	103,4%	95,6%
PB	196	119,9%	121,4%	99,0%
PE	174	133,6%	135,4%	98,7%
PI	190	117,4%	120,6%	97,4%
RN	152	124,0%	124,0%	100,1%
SE	73	118,0%	124,4%	95,2%
NO	**389**	**99,0%**	**99,0%**	**100,0%**
AC	21	109,5%	106,5%	102,9%
AM	55	97,1%	96,0%	100,9%
AP	11	99,0%	100,9%	98,3%
PA	118	89,8%	90,7%	99,0%
RO	50	112,8%	113,7%	99,3%

Regiões Estados	Qtd Municípios	*m*	*me*	*mt*
RR	11	110,6%	108,2%	102,2%
TO	123	110,4%	109,6%	100,8%
SE	**1586**	**115,9%**	**122,0%**	**95,8%**
ES	77	110,9%	110,8%	100,3%
MG	806	103,0%	100,0%	103,0%
RJ	88	123,6%	129,3%	95,9%
SP	615	119,8%	130,7%	91,9%
SU	**928**	**107,8%**	**105,6%**	**102,2%**
PR	368	106,4%	102,4%	103,9%
RS	299	107,3%	107,3%	100,1%
SC	261	110,6%	108,1%	102,4%

Tabela 3 – Índice de *Malmquist* – por regiões/estados
Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar a mudança de eficiência (me) e de tecnologia (mt) pelo agrupamento das regiões, percebe-se que as regiões tiveram ganhos de produtividade ao longo do período, exceto a Norte, e que as alterações de eficiência influenciaram positivamente a melhoria da produtividade média das regiões.

Quanto às mudanças tecnológicas, no entanto, apenas a região Sul apresentou evolução, com a Norte permanecendo estável.

Ressalta-se, ainda, que alguns estados impactaram negativamente o índice de produtividade média das regiões Nordeste e Norte. Na primeira, o Maranhão foi o único estado a apresentar involução (98,7%) no índice de produtividade, mesmo demonstrando evolução (103,4%) nas alterações de eficiência. Já na segunda, os estados do Amapá, Amazonas e Pará, com 99,0%, 97,1% e 89,8%, respectivamente, influenciaram negativamente a produtividade média da região da qual fazem parte.

Ainda a respeito dos dados relacionados aos estados apresentados na Tabela 3, nota-se que Pernambuco teve o maior índice de produtividade, com 133,63%, seguido de Goiás (131,70%), Rio Grande do Norte (123,95%) e Rio de Janeiro (123,69%). Com menor índice, o estado do Pará teve 89,76%, seguido pelos estados do Amazonas (97,06%), do Maranhão (98,68%) e do Amapá (98,98%).

Segundo estágio

Partindo do índice de produtividade estimado na etapa anterior, o segundo estágio buscou verificar a importância estatística da transferência de recursos do PNAE para a evolução da produtividade na prestação de serviços educacionais nos municípios brasileiros.

Considerando que os repasses do PNAE, por si só, não conseguiriam explicar a evolução da produtividade total dos municípios, outras variáveis explicativas, tal como sugerido na literatura especializada, foram usadas: o PIB *per capita*, a taxa de mortalidade infantil e o índice de escolaridade médio da população de cada município.

Na Tabela 4, estão apresentados os resultados da estimativa pelos modelos Aditivo e Multiplicativo (Cobb-Douglas). Como os resultados de ambos os modelos ficaram bastante semelhantes, a análise é focada no modelo Multiplicativo, que mostrou melhor aderência aos dados (R^2-ajustado de 17,28% frente a 16,57% do modelo aditivo).

Inicialmente, esclarece-se que todos os coeficientes foram significativos, exceto para a taxa de mortalidade infantil, que foi excluída da análise no modelo Cobb-Douglas[10].

	Modelo Aditivo (1)				Modelo Multiplicativo (tipo Cobb-Douglas (1)			
Coeficientes	**Estimativa**	**Desvio padrão**	**valor t**	**Pr(>|t|)**	**Estimativa**	**Desvio padrão**	**valor t**	**Pr(>|t|)**
Intercepto	6671,200000	121,720000	548.080	0,000000***	0,177916	0,056823	3,131	0,001750 **
repasse_PNAE_*percapita*	3,475300	0,636600	54.591	0,000050***	0,035445	0,004488	7,898	0,000000***
indice_escolar	7747,700000	253,660000	305.443	0,000000***	0,307464	0,011900	25,837	0,000000***
pib_*percapita*_munic	-0,004131	0,001123	-36,785	0,000237***	-0,005821	0,004624	-1.259	0,208150
taxa_mortal_infantil (2)	-0,886610	1,102200	-0.8044	0.4212055	-	-	-	-
	Desvio padrão residual: 0.1727 em 4969 graus de liberdade Múltiplo R-quadrado: 0.1664, R-quadrado ajustado: 0.1657 F-estatística: 247.9 em 4 e4969 DF, p-valor: < 2.2e-16				Desvio padrão residual: 0.1684 em 4970 graus de liberdade Múltiplo R-quadrado: 0.1728, R-quadrado ajustado: 0.1723 F-estatística: 346.2 on 3 and 4970 DF, p-valor: < 2.2e-16			
	(1) após correção da heterocedasticidade (2) variável retirada da análise Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1							

Tabela 4 – Estimação de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)
Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar, o repasse do PNAE *per capita*, principal variável de interesse para este trabalho, mostrou-se significativo e com o sinal esperado, ou seja, é possível concluir que o programa tem um efeito positivo sobre a produtividade municipal, no tocante à prestação de serviços educacionais.

Como os coeficientes estimados no modelo Cobb-Douglas podem ser lidos como elasticidades, é possível afirmar que, em média, a cada 1% a mais de recursos aplicados do PNAE, tem-se um aumento do índice de *Malmquist* em 0,35%, refletindo, assim, seu impacto na melhoria da produtividade dos municípios na prestação dos serviços públicos em educação.

[10] *No caso do modelo aditivo, a variável não apresentou significância estatística. Já para o modelo* Cobb-Douglas*, não foi possível utilizá-la, pois apresentou valores zerados em algumas DMUs, o que impossibilitou a linearização via transformação dos dados em Logaritmo Natural para a estimação por MQO.*

Quanto à variável relativa ao nível de escolaridade municipal, assim como esperado pela literatura, foi possível encontrar um coeficiente positivo e estatisticamente significante.

Sobre o resultado da variável pib_*percapita*_municipal, nota-se que, apesar de significante no modelo aditivo com sinal negativo (-0,0058206), o que pode parecer contraintuitivo quando comparado com a literatura, o mesmo resultado não se mostrou significativo quanto ao modelo Cobb-Douglas.

Apesar de esse resultado sugerir que as demais variáveis de controle já absorveram possíveis impactos decorrentes da renda (aqui aproximada pelo PIB *per capita*), esse é um ponto que demanda maiores reflexões, mas cuja investigação está além do escopo do presente estudo.

Considerações finais

O PNAE é um programa de ampla abrangência e assegura aos alunos das escolas públicas pelo menos uma refeição de alta densidade nutricional ao dia, o que confere a ele uma importância social amplamente reconhecida.

No entanto, a oferta do alimento por si só não deve ser considerada como a única entrega desse programa. Neste estudo, o objetivo foi verificar a efetividade dos municípios brasileiros no provimento de serviços educacionais, bem como avaliar o impacto do PNAE nesse contexto, analisando o período entre 2011 e 2017.

Na análise da efetividade, nota-se que houve melhora na média dos municípios brasileiros, com acréscimo de 0,0301, entre 2011 e 2017. Esse aumento, entretanto, mostrou-se concentrado nos municípios com mais de 20 mil habitantes, já que aqueles com menor população apresentaram piora da *performance*.

Além disso, observou-se uma estrutura nitidamente crescente quanto à efetividade municipal: quanto maior a população local, melhor o desempenho observado. Por outro lado, a quantidade de municípios por faixa populacional não mostrou impacto relevante na média dos municípios.

Outro ponto deste estudo residiu na análise da evolução da produtividade dos municípios entre 2011 e 2017, demonstrada pelo Índice de *Malmquist*.

Na média geral, houve melhora na produtividade dos municípios no período. Mais uma vez, notou-se que essa evolução ocorreu apenas nos municípios maiores, com os ganhos de produtividade acompanhando o tamanho crescente das populações.

Em relação ao impacto do PNAE na educação, além dos possíveis impactos sociais, foi possível constatar a partir das análises que o programa tem relevância dos pontos de vista educacional e econômico para os municípios. Dito de outra

forma, o programa demonstrou contribuir de forma efetiva para ampliar os índices de produtividade municipal em educação, fato que impacta o potencial de crescimento econômico local.

Desse modo, os achados deste estudo podem contribuir para melhorar o desenho e a focalização das políticas públicas educacionais nos municípios.

Sabe-se, todavia, que o assunto é amplo e complexo. Assim, sugere-se o desenvolvimento de novos estudos para expandir as discussões acerca do tema, com a inserção de novas variáveis, novos recortes temporais, regionais ou geográficos, como, por exemplo, a utilização de classificações alternativas para o papel de cada municipalidade na rede (IBGE, 2017).

Além disso, nesse mesmo sentido, é possível avaliar outros programas financiados pelo FNDE, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Capítulo 2

Implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) quanto às tecnologias digitais educacionais para o ensino médio

Jaqueline Clara Queiroz

Doutoranda e mestra em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora federal do FNDE, no cargo de especialista em financiamento e execução de projetos educacionais. Membro dos grupos de pesquisas Gepat/CNPQ/UnB e GPPE/FNDE. Contato: jacqueline.queiroz@fnde.gov.br

Remi Castioni

Professor titular da Faculdade de Educação - Programas de Pós-Graduação em Educação (acadêmico e profissional) da Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Tem pós-doutorado na Universitat de Barcelona e atua no tema da transição entre educação e trabalho e desenho de políticas públicas. Membro do conselho editorial da Revista Com Censo, da SEEDF, da Revista Linhas Críticas, da FE/UnB, e da Revista Ensaios, Cesgranrio. Vice-presidente no Centro-Oeste da SBEC. Contato: remi@unb.br

Introdução

A tecnologia revolucionou a forma como recebemos, enviamos e usamos informações todos os dias. Ela atinge quase todos os aspectos da vida moderna, e a área educacional é sem dúvida o maior potencial para o uso dessas transformações (Barros, 2019)[1].

A tecnologia digital é presença constante na vida da maioria dos jovens e cada vez mais se integra às suas vidas. Nesse contexto, a implementação efetiva das tecnologias digitais educacionais no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para o ensino médio é uma necessidade dos novos tempos.

[1] *O presente trabalho é um recorte da pesquisa de doutorado em andamento na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).*

O PNLD é um programa nacional consolidado, de grande vulto, bem como um dos instrumentos basilares utilizados para o ensino-aprendizado na educação básica pública brasileira. O "livro didático representa uma importante e indispensável mediação para assegurar o direito à cidadania: o direito à educação escolar" (Cury, 2013, p. 121) e a sua abrangência, até 2022, alcançou 99% das escolas públicas brasileiras de educação básica (Rodrigues, 2022). É o terceiro maior programa mobilizador de recurso financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[2].

O PNLD destina-se a avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estadual, municipal e distrital e às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (Brasil, 2017a).

Há várias pesquisas que dispõem sobre a relevância do PNLD para a educação básica (Quaresma Neto, 2016; Cury, 2013; Brito, 2011; Albuquerque; Ferreira, 2019; Silva, 2016) e sobre os desafios de implementação de uma política pública de alcance nacional (Rodrigues, 2022; Romanini, 2013).

No seu início, na década de 1930, o programa era centralizado no Governo Federal, pois as escolas não tinham estrutura física nem financeira para criar seu material. No decorrer dos anos, houve algumas alterações nesse sentido, mas de acordo com Castro, Barreto e Corbucci (2000), foi a partir de 1995 que se iniciou a descentralização total (repasse dos recursos financeiros aos entes subnacionais).

Contudo, houve dificuldade de alguns entes federados em seguir esse modelo, principalmente aqueles do Norte e Nordeste, e no ano seguinte "o PNLD passou a admitir duas formas de execução: centralizada, cujas ações estavam integralmente a cargo do FNDE; e descentralizada, na qual as ações eram implementadas pelas Unidades da Federação (UF), mediante repasse de recursos do governo federal" (Romanini, p. 113, 2013).

Nos anos seguintes, a maioria dos estados passou a encontrar dificuldades para operacionalizar o PNLD descentralizado, sendo que apenas Minas Gerais e São Paulo permaneceram com essa forma de execução.

Mas essa situação não perdurou por muito tempo. Minas Gerais retornou ao modelo centralizado em 2000 e São Paulo, em 2006 (Romanini, 2013, p. 113). Com isso, a partir de 2007, o PNLD voltou a ser majoritariamente gerido de forma centralizada pelo Governo

[2] Os recursos financeiros do FNDE, em 2022, estavam assim distribuídos: 1º Financiamento Estudantil com 33,08%; 2º Programa Nacional de Alimentação Escolar com 6,60%; 3º PNLD com 3,16%; 4º Plano de Ações Articuladas e convênios com 2,48%; 5º Programa Dinheiro Direto na Escola com 2,36%; 6º Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar com 1,26%; 6º Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego com 1,28%.

Federal. Em 2023, novamente o estado de São Paulo informou que não participará do PNLD e irá criar seu próprio material didático (Matos, 2023).

O objetivo deste capítulo é discutir a implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) quanto às tecnologias digitais educacionais para o ensino médio, considerando as inovações trazidas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2018b). Ele está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais.

Na primeira seção, apresentaremos os referenciais teóricos sobre implementação de políticas públicas. Na segunda, traçaremos uma breve trajetória do PNLD para a etapa do ensino médio. Na última seção, apresentaremos como se dão as tecnologias digitais em termos de conteúdo, legislação e infraestrutura tecnológica.

Implementação de políticas públicas: perspectivas teóricas

Quando se trata de política pública brasileira, muitas vezes marcada por muitos modelos centralizadores e rígidos, um referencial teórico relevante é saber em que direção apontam os normativos do Governo Federal e dos órgãos de controle, haja vista que os gestores não caminham fora desse espaço e cada vez mais os órgãos de controle ditam as regras na condução das políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uma expressiva agência de avaliação dessas políticas, e não só uma agência de fiscalização. Ele direciona suas ações nessa perspectiva, como ocorre em seus relatórios com as suas devidas recomendações e determinações.

Para o Governo Federal, conforme o Decreto n. 9.203/2017, governança pública é o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (Brasil, 2017b).

Isso significa que, embora cada órgão ou entidade da administração pública federal seja livre para definir o seu próprio modelo de governança, todos devem observar os princípios e as diretrizes desse normativo, pois ele fixa alguns patamares mínimos a serem respeitados.

Para o TCU, governança está relacionada à reformulação do papel do Estado, em que o êxito das políticas públicas não depende unicamente do aparato governamental, sendo necessário um maior grau de interação e cooperação entre o Estado e atores, como em uma estrutura de redes (Brasil, 2014).

O TCU aponta o seguinte:

> a análise da estratégia de implementação da política, sob a perspectiva do controle de política pública, consiste em verificar se as estruturas de governança e gestão e os planos necessários à implementação da política pública estão definidos e adequadamente institucionalizados (Brasil, 2020b, p. 63).

Já para Calmon e Costa (2013, p. 15), governança, na perspectiva redes de políticas públicas, é

> um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

A implementação é a fase em que regras, rotinas e processos passam de intenções a ações; é, portanto, o momento em que são produzidos os resultados concretos da política pública (Secchi, 2022). A importância de estudar essa fase está na possibilidade de visualizar falhas e obstáculos e, mais do que isso, visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar, por exemplo, problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismos exagerados (Secchi, 2022).

Há muitos estudos que defendem a centralização, mas a "literatura dispõe que, em geral, uma política pública realizada de forma centralizada e sem interação das dimensões e dos implementadores, compromete o sucesso dessa política quanto ao grau de alcance dos seus objetivos" (Queiroz *et al.*, 2022).

Muito da lógica de criação dessa governança interativa passa por eliminar a rigidez associada a formas mais convencionais de governo, especialmente o modelo centralizador, e permitir que as políticas respondam mais rapidamente a mudanças nas condições sociais e políticas (Peters; Pierre, 2016).

Lotta (2018) aponta que a implementação é um processo complexo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos. Por isso, é preciso considerar as questões de cooperação e conflito no processo de implementação. Muitas vezes, as políticas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos. Para a autora, esses processos obrigam os implementadores a tomarem decisões sobre como se comportar perante as situações, não necessariamente eles fazem o que desejam, mas o que podem e conseguem.

Na perspectiva desse referencial teórico, procura-se, principalmente, incorporar a governança em rede com base na interação contínua entre os atores do PNLD, tais como Ministério da Educação (MEC), FNDE, editoras, redes estaduais/municipais, escolas e sociedade. Busca-se com isso, uma política pública menos centralizadora e mais em rede, com maior interação entre esses atores, trocando estratégias, diálogo, contatos,

negociação, recursos – na busca de melhores resultados para a qualidade da educação pública brasileira.

Breve trajetória do PNLD para o ensino médio: de 2004 a 2021

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático é o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira e iniciou-se, em 1937, com o nome de Instituto Nacional do Livro (INL).

Ao longo desses 85 anos, o programa foi aperfeiçoado e teve diferentes denominações e formas de execução. Inicialmente, o objetivo do PNLD era atender somente os estudantes do ensino fundamental das escolas públicas. A inclusão do ensino médio no PNLD deu-se somente em 2004, com alguns livros, mas alcançou sua universalidade em 2009 (Queiroz *et al.*, 2022).

A partir daquele ano, o programa foi se expandindo e abarcando novos objetos, e, em 2012, houve um avanço na área de tecnologia digital educacional, iniciando os objetos digitais para a educação básica.

Assim, em 2012, o edital[3] teve por objetivo constituir acordos de cooperação entre o FNDE e instituições interessadas para a estruturação e a operação de serviço virtual para para disponibilizar obras digitais e outros conteúdos educacionais digitais a professores, estudantes e outros usuários da rede pública.

Também em 2012, pela primeira vez, as editoras puderam inscrever no âmbito do PNLD objetos educacionais digitais complementares aos livros impressos para chegarem nas escolas em 2014 (Brasil, 2023a).

Em 2014, chegaram para as escolas objetos educacionais digitais, incluindo jogos educativos, simuladores e infográficos animados. Também foram enviados para as escolas em DVD, para utilização pelos alunos dos anos finais do ensino fundamental. O DVD foi um recurso adicional para as escolas que ainda não tinham internet. Os novos livros didáticos trouxeram também endereços *on-line* para que os estudantes tivessem acesso pela internet ao material multimídia, complementando o assunto estudado (Brasil, 2023a).

Em 2015, foram apresentadas obras multimídia, reunindo livro impresso e livro digital. A versão digital trouxe o mesmo conteúdo do material impresso somado aos objetos educacionais digitais, como vídeos, animações, simuladores, imagens, jogos, textos, entre outros itens para auxiliar na aprendizagem (Brasil, 2023a).

[3] As características do PNLD são definidas por edital, normativo que estabelece as regras e os critérios para implementação do PNLD. Os editais do PNLD são divididos por ciclos, geralmente compostos por 4 anos, período em que são (re)utilizadas as mesmas obras didáticas.

Em 2017, houve a unificação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), passando a ter nova nomenclatura: Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), nome que permanece até o momento (Brasil, 2023a). Também houve a ampliação de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias, como as obras pedagógicas, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar[4].

A partir de 2019, os editais para aquisição de materiais didáticos para o ensino médio passaram a considerar a adequação à BNCC, e com isso vários objetos tecnológicos educacionais foram acrescentados. O primeiro edital a ser lançado com as novas regras foi o Edital de Convocação n. 03/2019/CGPLI/PNLD 2021[5], chegando esses materiais às escolas em 2021.

Assim, a disponibilização do material didático impresso para o ensino médio começou incipiente em 2004, em baixa quantidade e atendimento a regiões específicas, mas foi sendo expandida ano a ano até se tornar integral e universal a partir de 2009. Em termos de tecnologia digital, percebe-se essa mesma trajetória do material impresso, ou seja, parcial e de forma lenta. Analisados os normativos e documentos do programa, verifica-se que os primeiros passos nessa direção ocorreram em 2012, após a consolidação da universalização do programa para o ensino médio. A sua ampliação veio com o novo modelo de ensino médio e a BNCC, tendo sido intensificado com a pandemia da Covid-19.

Como se dá a tecnologia digital educacional do PNLD nas escolas públicas brasileiras

Os materiais didáticos do PNLD para o ensino médio, no período de 2004 a 2020, eram organizados em 12 componentes curriculares: Língua Portuguesa, Língua Inglesa, Arte, Educação Física, Matemática, Química, Física, Biologia, História, Geografia, Sociologia e Filosofia.

Após a BNCC, esses componentes passaram a ser organizados em quatro áreas de conhecimento: Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (Queiroz *et al*., 2022), conforme Quadro 1.

[4] Para mais informações, acessar: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>

[5] Para mais informações sobre esse edital, acessar: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/edital-pnld-2021/EDITAL_PNLD_2021_CONSOLIDADO_13__RETIFICACAO_07.04.2021.pdf>

Antes da BNCC *Organizado por componente curricular*	**Depois da BNCC** *Organizado por área de conhecimento*
Língua Portuguesa	Linguagens e suas Tecnologias
Língua Inglesa	
Arte	
Educação física	
Matemática	Matemática e suas Tecnologias
Química	Ciências da Natureza e suas Tecnologias
Física	
Biologia	
História,	Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Geografia	
Sociologia	
Filosofia	

Quadro 1 – Organização do PNLD para ensino médio antes e depois da BNCC
Fonte: Queiroz *et al*. (2022).

Diante desses desafios na implantação do ensino médio, o PNLD integrou as orientações da BNCC e reestruturou o material didático, dividindo-o em cinco objetos com suas respectivas áreas de conhecimento. Além disso estipulou um calendário de chegada às escolas para os objetos 1, 2, 3, 4 em 2022 e o objeto 5, em 2023 (Queiroz *et al*., 2022), conforme disposto na Figura 1.

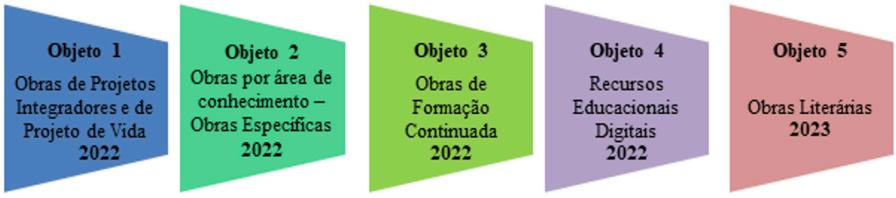


Figura 1 – Objetos do PNLD alinhados à BNCC
Fonte: Queiroz *et al*. (2022).

O objeto 1 são Projetos Integradores e Projetos de Vida, os quais têm finalidades distintas, mas que em suma propõem enriquecer e complementar o ensino a partir da metodologia de projetos, e com isso propor um aprendizado voltado à vivência prática, com ações de pesquisa, discussão e produção (Queiroz *et al*., 2022; Brasil, 2019).

O objeto 2 são obras didáticas por área do conhecimento e obras didáticas específicas. As obras por área do conhecimento integram as quatro áreas do conhecimento e devem abordar todas as competências gerais, específicas e habilidades de cada área do conhecimento. As obras específicas são compostas de obras de língua portuguesa, língua inglesa, matemática e ciências humanas e sociais, similares às antigas obras do PNLD (Queiroz *et al*., 2022; Brasil, 2019).

O objeto 3 são obras de formação continuada destinadas exclusivamente a professores e equipe gestora. Visa subsidiar os responsáveis pela gestão escolar a constituir vivências que integrem os diversos profissionais da escola a fim de conjuntamente atuarem para a implementação do Novo Ensino Médio, desenvolvendo

práticas pedagógicas que sejam ativas, interativas e diversificadas (Queiroz *et al.*, 2022; Brasil, 2019).

O objeto 4 são recursos digitais e abrange não só as quatro áreas de conhecimento como também os projetos integradores, disponibilizando propostas de instrumentos pedagógicos – plano de desenvolvimento, sequências didáticas, relatórios e indicadores do acompanhamento da aprendizagem (Brasil, 2019). Por fim, objeto 5 são obras literárias que já existiam no PNLD, embora agora devam estar em consonância com a BNCC (Queiroz *et al.*, 2022; Brasil, 2019).

Nessa nova versão do PNLD, é possível verificar que os cinco objetos educacionais contêm muitos materiais digitais, sendo que o objeto 4 é totalmente integrado por esse tipo de material. Em síntese, esses objetos digitais são compostos de manual do professor digital, videoaula, proposta de instrumento pedagógico, item de avaliação resolvido e comentado em PDF, videotutorial, coletânea de áudios, entre outros.

No entanto, para que ocorra a efetividade do uso desse material pelas escolas públicas brasileiras, não basta que o material esteja disponível em um *site*. É necessário que essas escolas tenham uma infraestrutura digital adequada. Ou seja, que as políticas públicas de tecnologias digitais estejam dialogando com as necessidades dessas escolas.

A implementação da tecnologia educacional digital na educação básica pública brasileira começou na década de 1980, com computadores nas escolas públicas; depois vieram os *software*s educacionais e, então, a internet. Aos poucos, essas ferramentas foram aprimoradas, além do surgimento de novas tecnologias. Após isso, muitas políticas foram implementadas, como o projeto Educom, que atuou na perspectiva de criar ambientes educacionais usando o computador como recurso facilitador do processo de aprendizagem, dando início ao processo de informática na educação (Valente; Almeida, 1997).

A partir do Educom, uma série de outros projetos e programas foram propostos como parte das políticas públicas de tecnologia digital na educação no Brasil, dentre eles o Programa Nacional de Informática Educativa (Proninfe) e o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) (Valente; Almeida, 2022).

Em 2008, foi criado o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), por meio do Decreto n. 6.424/2008 (Brasil, 2008). O PBLE teve como objetivo conectar todas as escolas públicas urbanas à internet, por meio de tecnologias que propiciem qualidade, velocidade e serviços para incrementar o ensino público no país.

No final de 2017, por meio do Decreto n. 9.204/2017, o MEC lançou um novo programa de TIC na Educação, denominado Programa de Inovação Educação Conectada, que objetivou apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica (Brasil, 2017).

Em 2018, foi instituído o Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital), composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), com eixos temáticos e estrutura de governança de acordo com o Decreto n. 9.319/2018.

Em 2021, foi instituída a Política de Inovação Educação Conectada, com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica.

Por fim, em 2023, foi publicada a Lei n. 14.533, que instituiu a Política Nacional de Educação Digital (PNED), estruturada a partir da articulação entre programas, projetos e ações de diferentes entes federados, a fim de potencializar os padrões e incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis (Brasil, 2023b).

Essas políticas nunca foram implantadas de modo consistente e é notável a ausência de projetos capazes de estabelecer ações equilibradas entre seus objetivos (Valente; Almeida, 2022). O resultado disso é que atualmente ainda há expressivas limitações de infraestrutura tecnológica nas escolas públicas brasileiras.

Em 2017, 66% dos professores responderam que sempre há número insuficiente de equipamentos tecnológicos em suas escolas; 64% responderam que sempre a velocidade da internet é insuficiente; 60% responderam que sempre os computadores estão desatualizados ou com defeito e 52% responderam que sempre falta material digital adequado para o ensino (Todos pela educação, 2017).

O grande desafio das políticas públicas educacionais digitais será o de implantar uma governança com interação e cooperação entre as políticas e os atores, para que possam coordenar uma série de programas e políticas que pouco conversam entre si, havendo, assim, uma implementação efetiva dos recursos digitais educacionais do PNLD.

Considerações finais

No Brasil, há décadas que a compra e distribuição do material didático na educação pública se faz pelo PNLD, tornando-se referência para a educação básica brasileira.

Nessa trajetória, o programa foi se expandindo e se aperfeiçoando, alcançando quase 100% das escolas públicas brasileiras, o que, por si só, já é um desafio constante. Mas o PNLD possui outro desafio, que é a implementação efetiva das tecnologias digitais educacionais nessas milhares de escolas.

Verifica-se, nos achados preliminares, que há uma centralização do PNLD no FNDE/MEC, com uma governança pouco exercida em rede e com baixa interação entre os atores. A implementação das tecnologias digitais educacionais tanto do Governo Federal quanto do PNLD ainda se encontra incipiente e sem interação, com desafios de infraestrutura digital a serem desenvolvidos nas escolas públicas brasileiras.

O Brasil necessita combinar na sua trajetória a experiência acumulada no processo de organização, confecção e distribuição do livro e do material didático com o processo crescente de demandas da sociedade, que clama por participação e acompanhamento. As políticas, notadamente, de conectividade foram pontualmente avaliadas, e o país repete comumente os mesmos problemas de desenho das políticas.

Não resta dúvida: é preciso superar os problemas de conectividade e problemas mais elementares de infraestrutura das escolas, como água e saneamento. Uma política do livro e do material didático precisa combinar formas contemporâneas de fazer chegar aos estudantes da escola pública material suficientemente atualizado e que de fato sirva de apoio ao desenvolvimento das suas aprendizagens, sem descuidar de incorporar processos modernos de concepção e de avaliação da política pública. Ademais, é geralmente reconhecido que governar a sociedade contemporânea é uma tarefa mais desafiadora em comparação com os padrões de algumas décadas atrás, como resultado da crescente complexidade da sociedade (Peters; Pierre, 2016).

Capítulo 3

Transformação digital no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD): um diagnóstico

Nadja Cezar Ianzer Rodrigues

Mestra em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduada em Orçamento Público e graduada em Letras. Técnica em Financiamento e Execução do FNDE, atuando como coordenadora-geral dos Programas do Livro. Contato: nadja.rodrigues@fnde.gov.br

Roosevelt Benvindo de Oliveira

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), pós-graduado em Engenharia de Projetos em Sistemas de Informação e bacharel em Ciências da Computação. Gerente de soluções na RNP, responsável pela prospecção e gestão de soluções tecnológicas, produtos e serviços para apoio às políticas públicas nas organizações usuárias do sistema RNP. Contato: roosevelt.oliveira@rnp.br

Sâmella M. Freitas Russo

Doutora em Germanística pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Letras, pós-graduada em Controladoria Governamental e bacharel em Direito. Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. Contato: samella.russo@fnde.gov.br

Introdução

Tendo suas raízes já em 1937, com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) é uma política pública consolidada ao longo das últimas décadas. Seu objetivo é disponibilizar materiais didáticos, pedagógicos e literários para estudantes, professores e gestores das escolas públicas da educação básica.

Trata-se de uma política que busca o cumprimento do direito à educação básica de qualidade, contribuindo para melhorar a formação dos estudantes (Silva *et al.* 2020) e impactando grandemente o nosso sistema educacional.

Ao avaliarmos o seu histórico, observamos que o PNLD é o resultado da expansão paulatina de outros programas, como o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef) e o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) (ver anexo único ao final deste capítulo).

Ao longo das décadas, o PNLD foi se tornando cada vez mais robusto e finalmente, em 2022, atingiu a sua universalização na educação básica, quando passou a atender também a educação infantil (creche e pré-escola). Até então, era restrito aos ensinos fundamental e médio.

Ainda que seja uma política antiga, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) só passou a ser responsável por executá-la a partir de 1997, quando houve a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) (Rodrigues, 2022, p. 43).

Autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), o FNDE é atualmente responsável por grande parte da execução do PNLD. No Decreto n. 9.099/2017, constam todas as etapas de execução do programa sob responsabilidade da União: (1) inscrição; (2) avaliação pedagógica; (3) habilitação; (4) escolha; (5) negociação; (6) aquisição; (7) distribuição e (8) monitoramento e avaliação.

Dessas oito etapas, sete dependem da atuação do FNDE[1], sendo a etapa da avaliação pedagógica de competência exclusiva do MEC. Para além da atuação conjunta de FNDE e MEC, o PNLD conta ainda com a essencial parceria das Secretarias de Educação municipais e estaduais e das escolas, que auxiliam na implementação local do programa, por meio da gestão de seus materiais.

Executar uma política como o PNLD em um país de dimensões continentais como o Brasil traz certamente enormes desafios. Não por acaso, a entrega anual dos livros aos mais de 30 milhões de estudantes matriculados nas cerca de 140 mil escolas em todo o país ocorre por meio de uma das maiores operações logísticas de distribuição de livros do mundo (Santos, 2017).

A já mencionada expansão gradual do programa trouxe impactos diretos nessa operacionalização. Segundo dados do Portal do FNDE, tanto os segmentos atendidos quanto os tipos de materiais disponibilizados foram se ampliando ao longo das décadas (Brasil, 2023b).

No início, eram distribuídos somente livros para as primeiras séries do ensino fundamental, até finalmente se alcançar a sua universalização, em 2022. Paulatinamente, novos materiais, além das cartilhas de alfabetização, foram sendo distribuídos: livros didáticos, pedagógicos, literários, periódicos, manuais.

[1] *A atuação do FNDE não se restringe, contudo, às oito etapas mencionadas, cabendo a essa autarquia inclusive a prestação de assistência técnica a todas as Secretarias de Educação e escolas participantes do programa. Essa assistência é fundamental para que as ações executadas localmente garantam os objetivos do PNLD.*

Com o advento de novas tecnologias e formas de interação e compartilhamento da informação, as redes de ensino passaram a demandar recursos digitais do PNLD, que, já em 2012, passou a refletir essa conjuntura ao prever a disponibilização de materiais também em formato digital.

Àquela época, todavia, ainda não se vislumbrava como a digitalização do programa seria implementada, pois ele era desenhado até então para aquisição e distribuição apenas de materiais impressos. Era, portanto, necessário adequar a política pública.

Este artigo apresenta a jornada de modernização do PNLD, impulsionada pela conjuntura da pandemia de Covid-19 e que vem acontecendo a partir da cooperação entre diferentes órgãos e instituições, em meio a um grande ecossistema de transformação digital para a educação no país, com o fomento de diversas políticas públicas para o acesso à educação digital.

É preciso, contudo, destacar que a modernização do PNLD consiste em um processo ainda em construção. Por essa razão, este artigo visa traçar um diagnóstico atual dessa política, indicando o estágio em que se encontra no ano de 2023.

Antes de adentrarmos especificamente no PNLD, entenderemos a importância, o impacto e os desafios relativos ao uso de recursos digitais nas escolas.

Transformação digital no ensino: perspectivas e desafios

O uso de tecnologia instrucional é tema ainda muito recente nos debates acadêmicos e científicos, sendo, contudo, uma realidade em franca expansão e um importante passo para a alfabetização digital e o consequente desenvolvimento de múltiplas habilidades nos estudantes.

Ainda que objeto de controvérsias, os *e-books* se tornaram, nas últimas décadas, importantes instrumentos para os estudantes melhorarem o seu desempenho de aprendizado, em especial ao aprenderem conceitos abstratos e complicados (Zhang, 2021, p. 3). A tecnologia passou a oferecer possibilidades até então indisponíveis nos materiais impressos, incluindo o "desenvolvimento da metacognição dos alunos" (Connor, 2019).

Muitas são as vantagens apresentadas por esses materiais digitais. Por serem mais interativos, têm o potencial de romper com a monotonia do processo de aprendizagem tradicional – a interação mais dinâmica permite inclusive que a busca por assuntos de interesse do estudante seja facilitada. Por meio deles, o estudante pode não apenas ler o conteúdo e com ele interagir, mas também ouvir, assistir a vídeos e realizar exercícios que testem suas habilidades, sendo ainda econômica e ambientalmente mais viáveis.

Além disso, há vantagens que ultrapassam a relação com o aprendizado, mas que são fundamentais na gestão desse material: seu fácil armazenamento, por não exigir disponibilidade de espaço físico[2], e o seu não esgotamento nas editoras, por exemplo.

Outra característica desse tipo de material vai ao encontro das diretrizes e dos objetivos do PNLD: seu caráter democrático. Não se deve perder de vista que o material digital resulta em incremento da acessibilidade, aspecto muito sensível ao programa e à Educação no país.

Múltiplos recursos democratizam o acesso a conteúdos diversos: áudios facilitam o aprendizado por estudantes com deficiência visual; recursos visuais, incluindo a possibilidade de alteração de fontes, cor do papel etc., permitem que estudantes com problemas visuais – e mesmo com dislexia – possam se beneficiar deles de maneira imediata[3]. Tudo isso contribui não apenas para um aprendizado de maior qualidade como também para a alfabetização digital de crianças e jovens da nossa educação básica.

Quanto ao uso efetivo desses materiais, já há inclusive estudos capazes de nortear as tomadas de decisão pelos executores do PNLD. Em 2022, o Centro de Inovação para a Educação Brasileira (Cieb) publicou estudo sobre a adoção de tecnologias nas escolas públicas, por meio do *Relatório Guia Edutec* (Cieb, 2022). Baseado na visão dos gestores de mais de 123 mil escolas, o estudo concluiu que nossas escolas ainda estão em nível básico[4] quanto à presença do uso de tecnologias digitais em suas propostas pedagógicas, embora a maioria considere o seu potencial para os processos administrativos e pedagógicos (Figura 1).



Figura 1 – Média de resultados do *Guia Edutec 2022*
Fonte: Guia Edutec em números (<https:// plataforma.guiaedutec.com.br/ge-em-numeros/diagnostico-escolas>).

[2] Um dos grandes problemas enfrentados na execução do PNLD pelo FNDE é a movimentação de alunos entre escolas durante o ano letivo e a criação de novas turmas após a aquisição dos livros. Para atender a essa demanda, o FNDE adquire anualmente 3% a mais dos livros para serem disponibilizados às escolas, uma "reserva técnica", armazenada sob custódia do FNDE. Esse percentual pode não atender à demanda real em determinado ano em que haja grandes oscilações de matrículas ou pode demorar a chegar em localidades mais longínquas, o que poderia ser sanado pelo acesso a livros em formato digital.

[3] Até 2022, alunos com deficiência foram atendidos com livros digitais acessíveis apenas sob demanda e a partir da adaptação dos livros impressos.

[4] São quatro as classificações consideradas: emergente, básico, intermediário e avançado.

Nessa mesma perspectiva, pesquisa internacional sobre o uso das tecnologias na educação publicada em 2023, o *VII Estudo Global da Blinklearning*, aponta que 82% das mais de 42 mil escolas brasileiras participantes da pesquisa entendem que o uso de tecnologias em sala de aula impacta muito ou bastante na motivação dos estudantes, principalmente devido à possibilidade de acesso a conteúdos mais atraentes, com recursos interativos e dinâmicos. Contudo, somente 25% identificam a oferta desses conteúdos e recursos digitais na sua escola (Blinklearning, 2023).

Esses resultados, alinhados a outros estudos relacionados a tecnologias na educação, apontam para um cenário em que as equipes pedagógicas reconhecem a necessidade de dispor de recursos tecnológicos, mas também a ausência de conteúdos estruturados e adequados às suas exigências educacionais. É precisamente junto a essa necessidade que o PNLD foi chamado a atuar.

Pandemia, conectividade e perspectivas de cooperação

Se a digitalização passou a integrar o PNLD já em 2012, foi com a pandemia da Covid-19, oito anos mais tarde, que as circunstâncias exigiram o maior engajamento dos executores dessa política.

Os quase dois anos de pandemia deixaram muito evidente a existência de setores estratégicos que requerem atuação expressiva do Governo Federal, a exemplo de quando nos deparamos com estudantes impedidos de transitarem de suas casas até o ambiente escolar ou pessoas amedrontadas diante da possibilidade de ir a hospitais.

Educação e Saúde foram os dois setores que mais chamaram a atenção para uma lacuna: a da conectividade. Como dar continuidade à formação de tantas crianças e jovens impedidos de frequentarem as escolas, as universidades, os cursos técnicos? De que forma levar assistência aos impossibilitados de sair de casa?

Essa nova conjuntura evidenciou a necessidade urgente de serem priorizadas políticas voltadas à digitalização. Para além da sua dimensão continental, é ainda preciso levar em consideração as particularidades de uma geografia que nem sempre favorece o acesso aos serviços básicos: rede elétrica, saneamento, educação, saúde.

Não obstante as dificuldades, avançou-se muito em termos de conectividade nos últimos 25 anos, e hoje o objetivo é inserir o Brasil entre as 20 nações com maior qualidade em conectividade, o chamado *G20 Digital* (Brasil, 2022). Esse é, porém, apenas um dos grandes desafios para a concretização do processo de transformação digital exigido pelo nosso atual contexto social e educacional.

Se, por um lado, a internet tornou-se a alternativa mais viável para oferecer serviços que antes pareciam ter uma rotina já estabelecida, por outro, surgiu o obstáculo de tornar os dispositivos de conectividade acessíveis a toda uma parcela da popula-

ção que, até então, não era a eles habituada. Isso evidencia que prover conectividade, por si só, não é suficiente para viabilizar a digitalização. É preciso traçar estratégias para que essa mesma parcela da população tenha acesso a esses recursos, e é precisamente visando a essa democratização digital que a conectividade real e efetiva se torna essencial.

Com o retorno dos estudantes às salas de aula, tornou-se ainda mais urgente o mapeamento das escolas no país, com o objetivo de identificar onde havia a necessidade de implementação efetiva de políticas de conectividade.

O *Painel de Dados sobre Conectividade nas Escolas*, lançado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 2022, foi um importante passo nesse sentido. Com ele, é possível mapear quais escolas carecem de internet – ou possuem internet com velocidade insuficiente –, dispositivos essenciais de conectividade, laboratórios de informática e mesmo escolas que até hoje não possuem rede elétrica.

Ainda que conexão, navegabilidade e digitalização de serviços sejam realidade para muitos, essa é ainda uma cultura incipiente em muitos lugares do nosso país. A digitalização deve permitir não apenas o uso de tecnologia nas práticas pedagógicas, mas também oferecer uma educação mais digital. Para que as habilidades digitais sejam desenvolvidas e aperfeiçoadas, é preciso antes promover a alfabetização digital dos estudantes, para o que contribui a ampliação do serviço de internet 5G e da infraestrutura de redes de fibra óptica.

Por meio do *Painel de Dados sobre Conectividade nas Escolas*, é possível então conjecturar os desafios que o PNLD e o Governo Federal ainda têm a enfrentar.

Das mais de 138 mil escolas públicas mapeadas em todo o país, 6% ainda não possuem internet, dificultando a implementação efetiva dessa política. Ademais, quase 70% delas não têm estrutura para a disseminação da cultura digital, uma vez que não possuem laboratórios de informática. Há localidades onde sequer existe energia elétrica: é o caso de 2,2% das nossas escolas públicas[5]. Em meio a essas particularidades do país, alfabetizar digitalmente nossos estudantes torna-se ainda mais desafiador.

Contudo, políticas públicas voltadas para a conectividade têm tido resultados bastante satisfatórios e, em menos de um ano (jun/2022 a mar/2023), o número de escolas sem internet decresceu significativamente em quase 40% (Brasil, 2023a)[6].

Visando à inclusão digital nas escolas públicas de todo o país, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à Anatel e ao Ministério das Comunicações (MCom) a

[5] *Os percentuais apresentados concentram-se essencialmente em estados do Norte e Nordeste (AC, AM, RR, MA, RR, PA, AP).*

[6] *Dados atualizados até março de 2023. É preciso destacar que a "redução do número de escolas sem internet decorre da evolução dos programas de conectividade e do mapeamento mais amplo desses projetos ao longo das atualizações deste painel".*

inclusão de compromissos no edital do recente leilão da tecnologia 5G: a obrigatoriedade de conectividade de qualidade e velocidade adequada nas escolas públicas de educação básica.

Essa medida objetiva permitir o uso pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nas atividades educacionais, de acordo com a Política de Inovação Educação Conectada (Piec). Outra iniciativa relevante foi a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust).

Ao destinar recursos para ampliar e modernizar a infraestrutura de telecomunicações em regiões mais carentes do país, o Fust possibilita que as instituições de ensino tenham acesso à conectividade de qualidade, a equipamentos tecnológicos e a serviços de internet, essenciais para o desenvolvimento educacional dos estudantes e para a integração das escolas no mundo digital.

O Fust também atua em projetos educacionais inovadores, como a oferta de cursos *on-line*, a utilização de plataformas digitais e o acesso a conteúdos educativos digitais, o que contribui para diminuir as desigualdades educacionais no país.

Agora, passemos, então, propriamente aos desafios mais imediatos da modernização do PNLD e às soluções até então identificadas.

Transformação digital no PNLD: diagnóstico inicial

Desde a década de 1990, a digitalização vem se consagrando como ferramenta sociopolítica no mundo. Atualmente, ocupa lugar ainda mais proeminente. Não podemos ignorar as mudanças de comportamento do público leitor decorrentes desse processo de digitalização, o que afeta diretamente a forma de executar o PNLD.

Em decorrência dessa digitalização, o programa vem integrando, há mais de uma década, a aquisição e a disponibilização de alguns recursos em formato digital para estudantes e professores das escolas públicas.

Nesse movimento de modernização do PNLD, tem-se buscado inclusive a construção de nova identidade visual para o programa. Exemplo disso foi o concurso realizado em 2021, quando um novo selo para fazer parte das capas dos livros foi criado (Figura 2).



Figura 2 – Selos do PNLD
Fonte: PNLD/FNDE.

Apesar da necessidade de transformação e crescente demanda por recursos digitais, observou-se que muitos eram os fatores que dificultavam ou mesmo inviabilizavam o acesso de professores e estudantes aos materiais digitais:

- a falta de infraestrutura tecnológica adequada no FNDE e no MEC, considerando a dimensão continental do país;
- as constantes mudanças nos suportes tecnológicos para utilização dos materiais (CDs, DVDs, lousas interativas, projetores, *laptops* etc.);
- a complexidade para proteção dos direitos autorais das obras e
- a obrigatoriedade de modelos de proteção dos dados dos usuários.

Quanto ao último aspecto, é preciso destacar que modelos de proteção de dados de usuários são usualmente oferecidos por organizações privadas e com transferência do controle de dados e conteúdos, o que pode representar grande risco para a política pública.

Diante disso, o FNDE constatou que os fluxos dos processos de execução do PNLD não estavam desenhados para atender a essa nova demanda, e a sua adequação exigiria tempo, recursos e um nível de especialização das equipes envolvidas muito maior do que se dispunha.

O novo modelo deveria se adequar não só à necessidade de oferta de formatos digitais como também à inovação das dinâmicas de interação com redes de ensino, escolas e estudantes. Além disso, a disponibilização de recursos e de livros digitais implicava analisar os modelos de mercado e os formatos tecnológicos, levando em conta inclusive a perenidade do programa e a necessidade de se adotar especificações tecnológicas que se mantivessem ativas pelo maior tempo possível. Embora a oferta do mercado já fosse ampla, não foram identificadas estruturas prontas ou adaptáveis às necessidades específicas do PNLD.

Outro desafio era a meta institucional do FNDE de garantir o acesso de todos os estudantes e professores aos materiais antes do início de cada período letivo. His-

toricamente, essa meta tem sido alcançada no que se refere aos materiais impressos, graças a esforços e aprimoramentos logísticos ao longo dos anos. Qualquer modelo para a disponibilização dos livros também em formato digital precisaria seguir rigorosamente esse cronograma, sob o risco de atraso na entrega dos livros impressos, gerando prejuízo pedagógico para milhões de estudantes.

Além disso, uma barreira importante para a adoção de um dos modelos já existentes e testados no mercado era a sensibilidade dos dados dos estudantes, que estariam sendo disponibilizados para um ente privado fornecedor da solução tecnológica adquirida – dados esses de grande interesse comercial.

Ademais, para que o PNLD ofereça materiais de qualidade, seus conteúdos são, em sua maioria, autorais, mobilizando especialistas do mercado editorial em sua produção. Nesse caso, é dever do FNDE proteger os direitos sobre essas obras, o que deveria ser levado em consideração por qualquer solução proposta.

Para qualquer modelo adotado, era indispensável também considerar que os recursos distribuídos deveriam conciliar aspectos pedagógicos e tecnológicos, o que ainda se mostrava raro no mercado naquele momento. Por parte do FNDE, a operacionalização da almejada transformação digital do PNLD exigia ainda infraestrutura computacional muito maior do que a disponível.

Fato é que, para que os livros em formato digital cheguem até os estudantes, um longo percurso precisa ser trilhado. Em meio à implementação da transformação digital do programa, foram então identificadas etapas e subetapas – descritas mais adiante – que certamente exigem gestão cuidadosa e cooperativa dos órgãos públicos e das instituições parceiras.

Após sucessivas inclusões de diferentes materiais digitais nos editais do programa e a consequente dificuldade para dar acesso às escolas a esses conteúdos, ficou evidente a necessidade da participação de outros agentes junto ao FNDE e ao MEC.

Foram assim realizadas audiências e oficinas, com o objetivo de buscar soluções para disponibilizar de forma segura e eficiente os materiais do PNLD em formato digital.

Transformação digital no PNLD: busca por parceiros

Como já mencionamos, a imposição do isolamento social e a transição para o ensino remoto tornaram urgente a disponibilização de recursos digitais nas escolas. O aumento exponencial dessa demanda teve como consequência a revisão do modelo de execução do PNLD.

Foi pensando nessa remodelagem que, no final de 2020, a interação com diversas entidades e modelos de plataformas de distribuição de materiais digitais do mercado

evidenciou a necessidade não apenas de desenvolver ambiente virtual para acesso a esses materiais como também de promover a transformação digital de todo o processo do PNLD, que envolve diversas etapas até a chegada das obras nas escolas.

Com o objetivo de alcançar essa transformação digital, foi portanto fundamental a busca por apoio especializado. A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) vinha se destacando pelo desenvolvimento de projetos com o MEC, para impulsionar políticas públicas educacionais, em especial para modernização e implementação de alguns de seus sistemas críticos, como o Portal Acesso Único, que agrega o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Junto à Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, a RNP vinha atuando, desde 2020, ao lado da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), para a modernização do módulo de *Avaliação Pedagógica*, etapa do PNLD de exclusiva competência do MEC.

Além disso, a RNP possuía grande experiência em diversos projetos de transformação digital no país, por meio de um conjunto de iniciativas que contribuem para a melhoria da educação. Suas ações abrangem áreas como infraestrutura tecnológica, conectividade, desenvolvimento de plataformas educacionais e suporte ao uso de tecnologias em instituições de ensino.

Um exemplo é o *Programa Norte Conectado*, que objetiva expandir a infraestrutura de comunicações na região Amazônica por meio da implantação de cabos de fibra óptica subfluvial, para atender a políticas públicas de telecomunicações, educação, pesquisa, saúde, defesa e do Judiciário. Esse programa objetiva também ampliar o acesso à internet dessa região, com possibilidade de integração com países vizinhos, como Guiana Francesa e Peru[7].

O *Programa Internet Brasil* é outra iniciativa que conta com a participação da RNP em parceria com o MCom e o MEC. Seu objetivo é levar conexão à internet e inclusão digital aos estudantes da educação básica da rede pública integrantes de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), por meio da disponibilização de *chip* e pacote de dados. Essa parceria também resultou no *Projeto Conexão às Escolas*, que conectou mais de 1.600 escolas por todo o país e prevê alcançar 8 mil escolas da rede pública, especialmente em áreas rurais, atendendo até 800 mil estudantes (RNP, 2023).

Em decorrência dos resultados obtidos pela atuação nesses grandes projetos, a RNP foi escolhida em 2020 como parceira estratégica para o redesenho e a modelagem

[7] Projeto semelhante é o Programa Nordeste Conectado, parceria entre MCom e RNP, visando à expansão e interiorização da ciberinfraestrutura de telecomunicações na região, com instituições de ensino passando a contar com uma rede de alta velocidade, por meio de parcerias com provedores privados, fomentando a economia e o desenvolvimento local.

de solução tecnológica em ambiente de nuvem, para a transformação digital do PNLD.

Essa iniciativa abrange todos os processos da cadeia de valor do PNLD, incluindo a oferta de materiais em formato digital e acessíveis aos estudantes. A parceria entre MEC, FNDE e RNP para modelagem e desenvolvimento do PNLD Digital surge como uma das muitas iniciativas para ampliar o nível de maturidade do país em relação à inclusão digital, com foco na educação básica.

Os estágios da transformação digital no PNLD

A partir da parceria entre MEC, FNDE e RNP surgiu então o projeto de desenvolvimento do PNLD Digital, um sistema abrangente que visa executar todas as ações do PNLD[8] e permitir que os estudantes tenham acesso não apenas aos materiais impressos utilizados em sala de aula como também ao livro digital, por meio de dispositivos eletrônicos.

Esse processo de transformação está sendo realizado em etapas, levando em consideração a necessidade de revisão dos processos do PNLD para a inclusão do livro digital além do formato físico.

É importante ressaltar que os atributos a serem observados para os livros físicos e para os livros digitais são de naturezas diferentes, e a adequação dos processos do PNLD é pré-requisito fundamental para o projeto.

A seguir, apresentamos as cinco macroetapas desse processo de transformação:

Etapa 1 – Especificação de novos requisitos técnicos nos editais do PNLD

A adequação dos editais do PNLD para a aquisição de livros em formatos digitais tornou necessária uma ampla revisão do processo de elaboração desses editais.

Essa mudança de paradigma trouxe inovações para os editais do PNLD, exigindo estudo abrangente sobre os requisitos técnicos necessários para garantir a qualidade das obras em novo formato.

Durante a revisão dos editais, uma premissa fundamental foi assegurar que as editoras fossem capazes de atender a esses requisitos, promovendo a concorrência justa no processo e garantindo a qualidade desejada.

[8] *O PNLD Digital foi desenvolvido com propósito mais amplo, mas, no presente artigo, o enfoque é o acesso dos estudantes às obras em formato digital.*

Etapa 2 – Desenvolvimento do sistema

Após a especificação dos requisitos técnicos, foi realizado o redesenho e o desenvolvimento do sistema de execução do FNDE, responsável pelos processos do PNLD, com o objetivo de incluir na cadeia de valor tanto o livro digital quanto o material impresso.

Diversos módulos do PNLD foram então entregues, e os novos editais do PNLD já tramitam por meio do novo sistema, que apresenta características como processos redesenhados e a utilização de padrões arquiteturais modernos e infraestrutura em nuvem, permitindo ajustar a capacidade de acordo com a demanda.

Etapa 3 – Garantia de proteção dos direitos autorais do livro digital

Um dos principais desafios enfrentados foi assegurar a proteção dos direitos autorais do livro digital para a sua distribuição por meio do PNLD.

Para abordar essa questão, foi realizado um estudo abrangente das tecnologias adotadas internacionalmente para esse propósito. Considerando a natureza do PNLD, que envolve a aquisição e a distribuição de livros de diversas editoras, constatou-se que havia apenas uma solução de mercado disponível.

No entanto, o licenciamento dessa solução mostrou-se inviável para uma política pública. Como alternativa, foi desenvolvida uma solução personalizada para garantir os direitos autorais, adaptada à realidade e às dimensões do PNLD, com custo adequado e alinhado à política pública.

Essa solução própria representa significativa inovação para o ecossistema de proteção de direitos autorais, uma vez que não existe, no mundo, uma solução que atenda à distribuição de livros em formato digital considerando as peculiaridades e a realidade do PNLD.

Etapa 4 – Desenvolvimento do *Portal do Livro*

O desenvolvimento do *Portal do Livro* é a etapa que, de fato, dialoga com a sociedade, pois será por meio desse portal que professores e alunos poderão baixar os livros digitais. Funcionará como uma grande biblioteca de livros digitais disponíveis para serem consumidos pelos usuários do PNLD.

Etapa 5 – Garantia da proteção de dados

O PNLD Digital tem como característica o cadastro de milhares de alunos e professores que irão consumir as obras. O projeto teve, portanto, como premissa a adequação da plataforma aos requisitos legais de proteção de dados, como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), aspecto essencial para garantir a privacidade e a segurança das informações pessoais dos usuários envolvidos.

Detalhadas as cinco macroetapas, é importante retomarmos o objetivo primordial do processo de transformação digital do PNLD, a fim de demonstrar o atual estágio em que se encontra.

Na Figura 3, a seguir, são apresentados os estágios que ainda se encontram em desenvolvimento. Para que o objetivo – permitir que os estudantes tenham acesso ao material digital – seja atingido, é indispensável dispor de uma plataforma digital dedicada aos materiais em formato digital (estágio 1), além do desenvolvimento e da integração de um aplicativo (*app*) que possibilite a leitura e a interação com o conteúdo digital (estágio 2).

Outro processo essencial é o carregamento de todas as obras aprovadas pelo programa na plataforma e no aplicativo (estágio 3), de acordo com o perfil do usuário (estudantes e professores), aspecto este bastante sensível[9].

Relacionado diretamente ao perfil de usuário, há a coleta dos dados dos mais de 30 milhões de estudantes matriculados nas escolas participantes (estágio 4). Essa etapa envolve o carregamento pelas escolas dos dados dos seus estudantes, e é apenas após essa carga que se torna possível o cadastro dos usuários e o consequente acesso à plataforma, quando então será concedido a cada estudante *login* e senha próprios (estágio 5).

Executadas todas essas etapas, o objetivo principal será finalmente atingido: o acesso do estudante ao material digital (estágio 6). Abaixo são apresentados o fluxo dos seis estágios mencionados e a situação atual em que se encontra o desenvolvimento de cada um deles no FNDE (Figura 3).



Figura 3 – Ações em desenvolvimento do PNLD Digital
Fonte: PNLD/FNDE.

[9] *No futuro, este será um desafio para implementar a digitalização do PNLD: adequar esses materiais à*

O primeiro estágio, a criação do PNLD Digital e o Portal do Livro, encontra-se já bastante avançado e em fase de conclusão prevista ainda para 2023. Da mesma forma, já foi integrado às plataformas o *app* de leitura Thorium Reader, indispensável para o acesso às obras em formato digital (estágio 2).

A prioridade passa agora a ser a configuração da plataforma PNLD Digital, que tornará possível o envio de todas as obras do PNLD para o Portal do Livro (estágio 3) e a coleta dos dados dos estudantes (estágio 4, iniciado em fevereiro de 2023).

Atualmente, quase 6,5 milhões de estudantes já estão com seus dados nas bases do FNDE e da RPN para futuro cadastro nas plataformas[10]. Os estágios 5 e 6 estão previstos para serem executados no 2º semestre de 2023, quando então os estudantes poderão se cadastrar no Portal do Livro com seu login e senha e acessar as obras de que necessitam para o seu aprendizado e a sua formação também digitais.

Alcançado o objetivo primordial, novos desafios deverão necessariamente ser objeto da nossa reflexão. Exemplo disso é a necessidade de estabelecer normas no FNDE que garantam o uso adequado dos dados sensíveis de alunos e professores, em conformidade com a LGPD. Esse aspecto é de extrema importância para assegurar a privacidade e a segurança dos envolvidos no processo.

Outro desafio significativo é o efetivo acesso dos estudantes aos materiais digitais, considerando que a maioria deles não possui à sua disposição dispositivos eletrônicos. Para além da questão da conectividade – já detalhada neste capítulo –, é fundamental contar com a atuação de órgãos como Anatel, MEC e MCom para viabilizar o acesso dos estudantes aos recursos digitais, garantindo a equidade e a inclusão no contexto educacional.

Futuramente, caberá ainda aos gestores públicos avaliar a aceitação desses materiais em novo formato, a chamada "aceitação do consumidor"[11], já que o seu uso efetivo passa necessariamente por mudança de comportamento. Para tanto, alguns aspectos precisam ser avaliados por esse estudante-consumidor: facilidade de uso do material, percepção da sua real utilidade, a sua satisfação etc. (Jin, 2014), o que só será possível avaliar futuramente e após a efetiva implementação da política[12].

uma codificação interativa personalizada que leve em consideração a faixa etária dos estudantes (Zhang, 2021, p. 13). Para que isso ocorra de forma satisfatória, será preciso avaliar inclusive o uso e o efetivo aproveitamento desses materiais por crianças em creches e pré-escolas. Há interessantes estudos sobre o tema. Conferir, por exemplo, Christ et al. *(2019).*

[10] Dados atualizados até julho de 2023 e disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), de acesso restrito.

[11] Conferir o conceito de "consumer acceptance"*, entendendo-se aqui o "consumidor" como sendo os "estudantes" para os quais a política do PNLD se encontra essencialmente voltada (Jin 2014).*

[12] Sobre a aceitação do uso de tecnologia por meio do "modelo de aceitação tecnológica" (TAM), conferir Ngafeeson e Sun (2015, p. 57).

Por fim, outro fator que vai impactar a evolução das formas de disponibilização de recursos digitais do PNLD são os efeitos pedagógicos identificados a partir de sua utilização no curto e médio prazos.

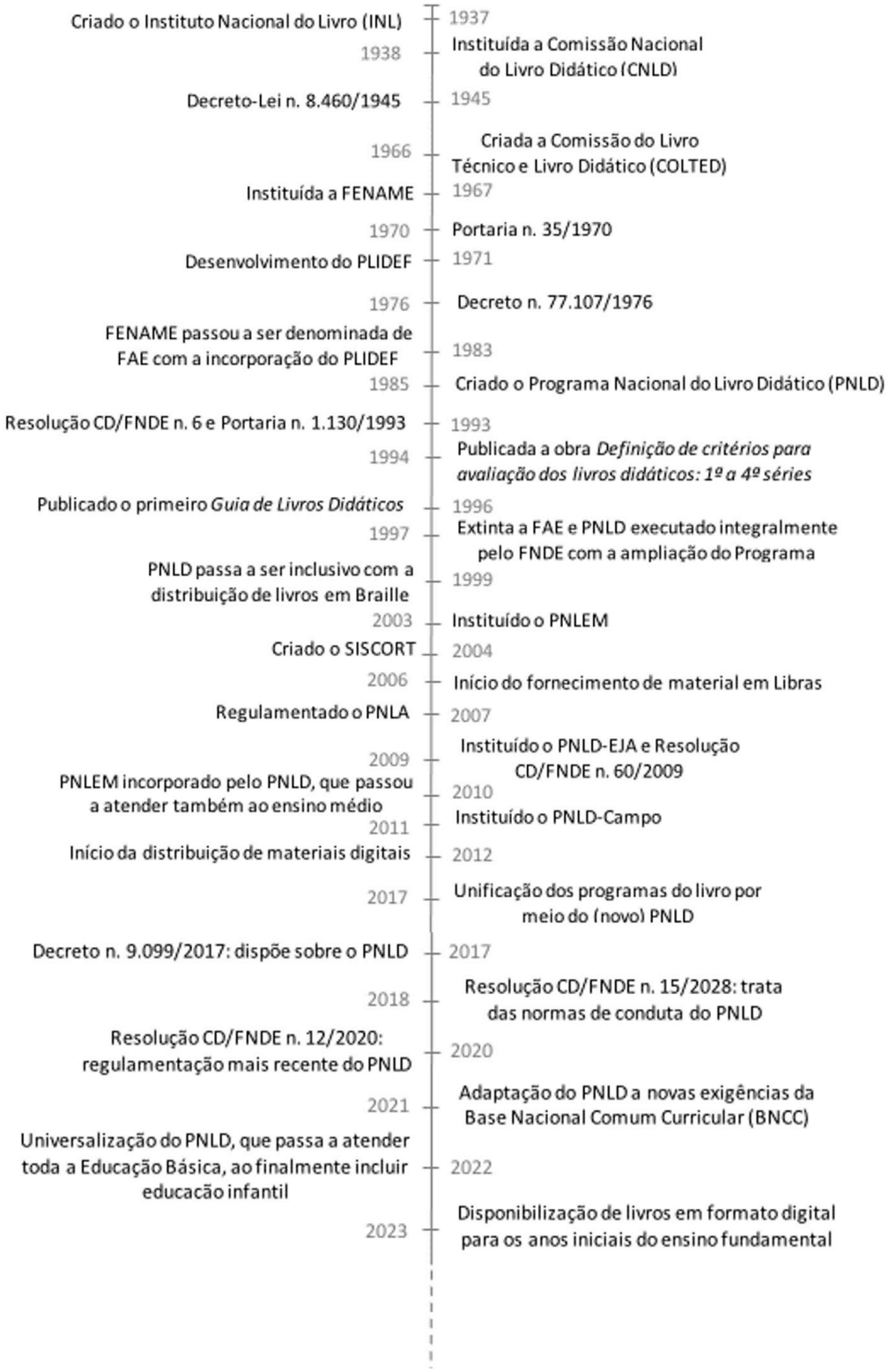
Considerações finais

O uso de recursos digitais no ambiente escolar tem sido uma tendência das últimas décadas, e o PNLD tem buscado se adaptar a essa realidade desde, pelo menos, 2012. A pandemia em 2020 acelerou ainda mais esse processo, revelando a falta de estrutura, habilidades e conhecimentos adequados para essa rápida remodelação do programa.

Durante o processo de modernização e transformação digital do PNLD, muitos foram os desafios apresentados, e a parceria entre MEC, FNDE e RNP tem desempenhado um papel indispensável na busca por soluções e na superação dos desafios. Espera-se que parte significativa dos nossos estudantes tenha acesso às obras do PNLD em formato digital já em 2023, o que tem exigido um esforço coletivo.

Desde que o FNDE assumiu a execução do PNLD, muito se avançou: disponibilização de materiais acessíveis em braille e em Eletronic Publication (Epub); universalização do programa, que passou a atender a todos os segmentos da educação básica; atendimento de novas modalidades, como a educação de jovens e adultos. Agora, nos 55 anos do FNDE, um importante marco será atingido pelo PNLD, de forma a proporcionar aos nossos mais de 30 milhões de estudantes, em cada recôndito do país, uma educação verdadeiramente digital.

Anexo único


1937
Criado o Instituto Nacional do Livro (INL)
1938
Instituída a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD)
1945
Decreto-Lei n. 8.460/1945
1966
Criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED)
1967
Instituída a FENAME
1970
Portaria n. 35/1970
1971
Desenvolvimento do PLIDEF
1976
Decreto n. 77.107/1976
1983
FENAME passou a ser denominada de FAE com a incorporação do PLIDEF
1985
Criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)
1993
Resolução CD/FNDE n. 6 e Portaria n. 1.130/1993
1994
Publicada a obra *Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos: 1ª a 4ª séries*
1996
Publicado o primeiro *Guia de Livros Didáticos*
1997
Extinta a FAE e PNLD executado integralmente pelo FNDE com a ampliação do Programa
1999
PNLD passa a ser inclusivo com a distribuição de livros em Braille
2003
Instituído o PNLEM
2004
Criado o SISCORT
2006
Início do fornecimento de material em Libras
2007
Regulamentado o PNLA
2009
Instituído o PNLD-EJA e Resolução CD/FNDE n. 60/2009
2010
PNLEM incorporado pelo PNLD, que passou a atender também ao ensino médio
2011
Instituído o PNLD-Campo
2012
Início da distribuição de materiais digitais
2017
Unificação dos programas do livro por meio do (novo) PNLD
2017
Decreto n. 9.099/2017: dispõe sobre o PNLD
2018
Resolução CD/FNDE n. 15/2028: trata das normas de conduta do PNLD
2020
Resolução CD/FNDE n. 12/2020: regulamentação mais recente do PNLD
2021
Adaptação do PNLD a novas exigências da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
2022
Universalização do PNLD, que passa a atender toda a Educação Básica, ao finalmente incluir educacão infantil
2023
Disponibilização de livros em formato digital para os anos iniciais do ensino fundamental

Capítulo 4

Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios

Alcyone Vasconcelos

Doutora em Administração da Educação pela Illnois University e docente da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Contato: alcyone.v@gmail.com

Luciana Nazaré de Souza Franck

Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: luarfranck@yahoo.com.br

Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada num cenário em que a discussão acerca da descentralização e maior participação no regime democrático estava em pauta.

Segundo Ortega (2008), as reivindicações dos movimentos sociais na redemocratização manifestaram os incentivos para participação, descentralização e desenvolvimento local. Esse pensamento se concretizou na Constituição Federal de 1988, e as ações descentralizadas atendiam, ao mesmo tempo, agências multilaterais, órgãos públicos e movimentos sociais.

Nesse contexto, surge o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), marco dos programas das políticas públicas descentralizadas e regulamentado pela Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.

O referido programa, também denominado PDDE Básico, visa melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e reforçar a auto-

gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, bem como elevar os indicadores de desempenho da educação básica, como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Brasil, 2013).

Conforme o relatório dinâmico[1], em 2020, o PDDE alcançou 118.877 escolas e 33.660.674 alunos, num repasse total de R$ 1.795.252.453,57, distribuídos entre os valores do PDDE Básico, Especial e das Ações Integradas (PDDE Emergencial, Educação Conectada, Novo Ensino Médio, Água e Esgotamento Sanitário e Escola Acessível).

Para monitorar a gestão desse orçamento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), um instrumento de acesso público para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do programa em todo o território nacional. Seu objetivo é viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão (Brasil, 2020a).

O IdeGES-PDDE agrega três índices relativos a dimensões representativas do desempenho do PDDE nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. Esses índices foram, na Especificação Técnica, definidos como:

> a) Índice de Adesão ao PDDE (IAd): mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período.
>
> b) Índice de Execução de Recursos (IEx): mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades.
>
> c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC): calculado pelo total de prestações de contas nas situações "aprovadas" e "aprovadas com ressalva", em razão do total de obrigações de prestar contas das UEx (Brasil, 2020a, p. 5).

O cálculo do IdeGES-PDDE é realizado mediante aplicação de função exponencial sobre a média de seus componentes individuais (IAd, IEx e IrPC). Em relação à definição das faixas de classificação e seus respectivos intervalos (Figura 1), cabe destacar que foi considerada a distribuição da curva normal das notas dos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, aproximando para números inteiros, de maneira a favorecer a comunicação e a compreensão dos usuários do painel, conforme consta no *Manual de Especificação Técnica do FNDE* de 2020 (Brasil, 2020a).

[1] *Portal do FNDE/2021, na seguinte data de acesso: 25 de agosto de 2021. Para dados atualizados do PDDE, consultar o Painel de Investimentos em Educação Básica do Ministério da Educação: <https://www. gov.br/fnde/pt-br>.*

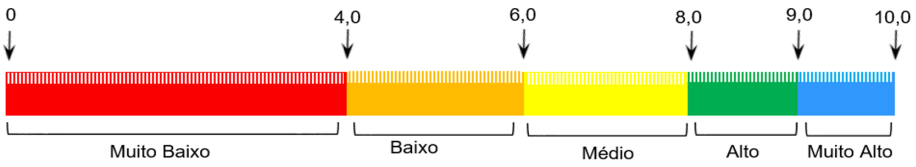


Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE
Fonte: *Manual de Especificação Técnica do FNDE* (Brasil, 2020a).

De acordo com o manual, a proposta do painel parte do pressuposto de que o bom desempenho não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos (Brasil, 2020a). Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado só pode ser considerado satisfatório se ele alcançar o máximo de seu público-alvo (adesão) e se os recursos forem utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

Segundo o Painel IdeGESPDDE, no ano de 2018[2], o Brasil possuía 135.467 entidades[3], incluindo instituições particulares, municipais, estaduais e federais, em seus 5.570 municípios.

O desempenho da gestão do PDDE na rede municipal de ensino no ano de 2018 ocorreu conforme demonstrado no Gráfico 1.

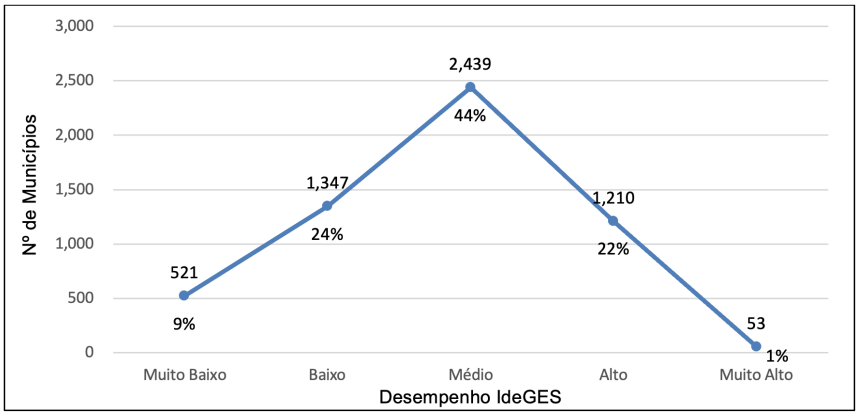


Gráfico 1 – Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE na rede municipal no ano de 2018
Fonte: Elaboração própria, com base no Painel do IdeGES (2020).

Na análise do Gráfico 1, observa-se que 521 (9%) municípios tiveram muito baixo desempenho e 1.347 (24%) tiveram baixo desempenho, totalizando 1.868 municípios. Ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado

[2] Dados coletados com base no Painel do IdeGES 2020 no Portal do FNDE, na seguinte data de acesso: 9 de dezembro de 2020.

[3] No caso específico do PDDE são: Entidades Executoras (EEx) - Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado ou do Distrito Federal; Unidades Executoras Próprias - Caixas Escolares, Círculos de Pais e Mestres ou similares; Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial.

satisfatório, conforme a classificação das faixas do *Manual de Especificação Técnica do FNDE* (Brasil, 2020a).

Diante dos dados do ano de 2018, no qual se observou municípios com desempenhos não satisfatórios na gestão de recursos (sendo que esses recursos poderiam ser utilizados para beneficiar as escolas do país), e levando em conta a demanda reivindicada pela sociedade por mais recursos na Educação, a pesquisa apresentada neste capítulo levantou a seguinte questão norteadora: por que uma parte dos municípios brasileiros consegue apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outra não?

Além disso, a pesquisa pretendeu abordar as seguintes hipóteses:

• Quanto mais baixo o nível socioeconômico do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do PDDE.

• Quanto menor o porte populacional do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do PDDE.

• Quanto menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola, menos satisfatório é o desempenho nas metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Este capítulo se estrutura[4] em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se um referencial teórico sobre as políticas públicas no âmbito da Educação à luz da perspectiva da descentralização. A segunda trata da metodologia, com uma abordagem quantitativa. A terceira analisa e discute os dados quantitativos em relação ao desempenho da gestão do programa e às variáveis utilizadas no estudo.

Referencial teórico

O termo descentralização não é algo novo na literatura, a discussão sobre esse tema vislumbra uma diversidade de entendimentos e de concepções valorativas, tanto na literatura internacional quanto na nacional (Guimarães, 2002).

No cenário nacional, destacam-se autores como, por exemplo: Almeida (2005), Rezende (2005), Falleti (2006), Lobo (1990), Arretche (1996, 1998) e Filippim e Abrucio (2010). Uma das principais pesquisadoras da temática, Falleti (2006, p. 60) apresenta a seguinte definição para descentralização:

[4] *Este estudo foi publicado na* Revista Conhecimento e Diversidade*, Niterói, v. 14, n. 32, p 48 - 73, jan./abr. 2022.*

> Processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado.

Para Almeida (2005), a expressão descentralização está longe de ter um significado exato. A autora destaca que esse termo tem sido utilizado indistintamente para:

> indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado. (Almeida, 1995, p. 90).

Segundo Lobo *et al*. (2018, p. 125), as políticas públicas descentralizadas na Educação e na Saúde foram, desde os anos 1980:

> [...] estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Reitz (2007) cita que o sistema educacional brasileiro, desde os anos 1990, ficou marcado pela descentralização. Segundo a autora, o processo de descentralização tem como finalidade resolver problemas com maior rapidez, pela proximidade com os cidadãos, com iniciativas que atendam as necessidades dos munícipes, especialmente aquelas relacionadas com a educação.

Na mesma perspectiva, Goldin e Katz (2003) apontam como vantagem da descentralização a aproximação dos gestores públicos locais das necessidades de seus representados, o que proporciona personalização de serviço, bem como maior participação dos cidadãos na cobrança dos resultados nas políticas públicas descentralizadas.

Em contrapartida, há autores, como Kugelmas e Sola (1999), que argumentam sobre os efetivos benefícios da descentralização, num cenário em que faltam aos estados e municípios condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas, como também em que há inconsistência dos mecanismos de *accountability*.

Em uma linha mais consensual, Litvack *et al.* (*apud* Soares *et al.*, 2018) afirmam que "a descentralização não é boa nem ruim para a eficiência, equidade ou estabilidade macroeconômica; [...] seus efeitos dependem de desenho institucional específico". Cabe ressaltar que foi com base nessa perspectiva que este estudo foi abordado.

Metodologia

Este estudo tem natureza quantitativa, e foi desenvolvido a partir do levantamento de dados secundários disponibilizados por órgãos como FNDE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Ele teve os seguintes objetivos:

• construir um perfil para os municípios que apresentaram diferentes desempenhos no painel no ano de 2018, por meio de uma análise descritiva e

• analisar a relação entre o IdeGES-PDDE (variável dependente) e as seguintes variáveis independentes: população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, usando os métodos estatísticos Correlação de Pearson e Regressão Múltipla.

No Quadro 1, são apresentadas as variáveis e as respectivas fontes de dados.

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	FONTE	ANO BASE
IdeGES-PDDE	- Índice de regularidade com prestação de contas; - Índice de adesão; - Índice de execução de recursos.	Painel IdeGES-PDDE	2018/2020
DEMOGRÁFICA	- População residente estimada.	Sidra/IBGE	2020
GEOGRÁFICA	- Região geográfica; - Unidade da federação.	Sidra/IBGE	2017
IDEB	- Fluxo escolar; - Médias de desempenho nos exames.	Inep	2020
IFDM	- Emprego e renda; - Educação; - Saúde.	Sistema Firjan	2018

Quadro 1 – Variáveis para análise estatística
Fonte: Elaboração própria a partir do Painel do FNDE (2020), Firjan (2018), IBGE (2017, 2020) e Inep (2020a, 2020b).

Em relação à amostragem deste estudo, o universo da pesquisa foi definido, a princípio, com todos os 5.570 municípios brasileiros que receberam recursos do PDDE Básico na rede municipal de ensino no ano de 2018, como recorte temporal.

Todavia, observou-se que muitos municípios não tiveram os indicadores calculados, em razão da falta de informações ou de dados incorretos ou indisponíveis[5]. Em virtude disso, o universo da pesquisa ficou redefinido com 5.002 municípios.

[5] *Na tabela do Ideb para o ensino fundamental - anos iniciais, não constam dados de alguns municípios em*

Para a descrição do perfil dos municípios, bem como para a verificação da correlação e da regressão múltipla entre as variáveis, foi empregado o *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019).

Por oportuno, cabe destacar que foi utilizado um nível de 5% de significância nos resultados obtidos (o mesmo que 95% de confiança). Por fim, vale ressaltar que este estudo envolveu dados secundários; assim, não foi necessária a obtenção de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa.

Resultados e discussão

a) Análise descritiva

Apresentam-se a seguir a descrição e a análise referentes às variáveis utilizadas no estudo.

• **Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: região geográfica**

O Gráfico 2 apresenta as variáveis região geográfica e sua relação com o desempenho do PDDE na rede municipal em 2018.

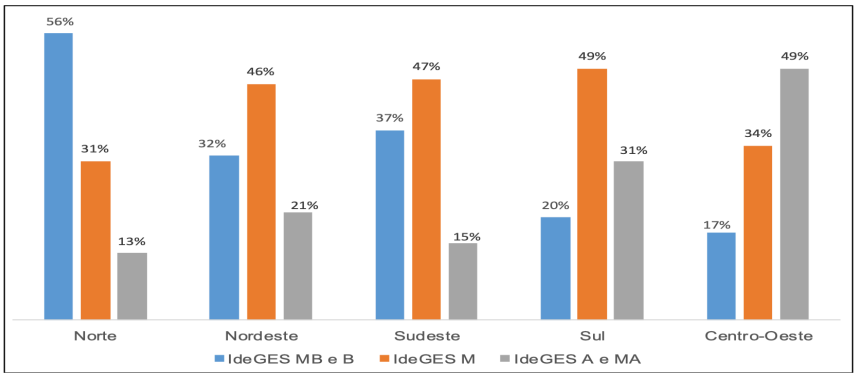


Gráfico 2 – Desempenho do IdeGES por região geográfica no ano de 2018
Fonte: Elaboração própria com base no Painel do FNDE e nos dados do IBGE (2020).
IdeGES MB: muito baixo; B: baixo; M: médio; A: alto e MA: muito alto.

Nota-se que o alto e o muito alto desempenho ficaram com o Centro-Oeste, que apresentou o percentual de 49%, seguido pelo Sul (31%) e pelo Nordeste (21%).

virtude a) do número de participantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ser insuficiente para que os resultados sejam divulgados e b) solicitação de não divulgação, conforme Portaria Inep n. 410/2011 ou Portaria Inep n. 304/2013. Em relação ao IFDM, a tabela consultada mostra municípios com dados não disponíveis ("ND").

A respeito do médio desempenho, constatou-se que a região Sul ficou com o maior percentual (49%), seguida pela região Sudeste (47%) e pela, região Nordeste (46%).

Nas faixas de baixo e muito baixo desempenho, a região Norte destacou-se com o percentual de 56%, a região Sudeste com 37% e a região Nordeste com 32%.

Outro dado observado no Gráfico 2 foi que a região Nordeste teve um desempenho melhor que o da região Sudeste, considerada uma das mais desenvolvidas do país. Mesmo reconhecendo o baixo desempenho na gestão dos recursos descentralizados do programa nas duas regiões, não deixa de ser um aspecto positivo a ser considerado, pelo fato de a região Nordeste ser uma das mais vulneráveis do Brasil.

Em relação à região Norte, Miranda e Mendes (2004) destacam que essa região é reiteradamente citada em diversos estudos como uma das mais pobres do Brasil. Pode-se inferir que os achados no presente trabalho evidenciam o que a literatura vem apontando nos últimos anos em relação à vulnerabilidade dessa região.

Cabe destacar também o estudo de Arantes (2019), que, na tentativa de compreender o cenário da região Norte, buscou analisar o referido programa e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades socioeducacionais na região e, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017.

A sua pesquisa evidenciou que a política de financiamento se depara com desafios significativos para reduzir as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Além disso, destacou, ainda, que o programa necessita estar sistematizado com outras ações para superar os desafios que as possibilidades de gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares do estado apresentam.

• Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada

Este estudo escolheu a temática "porte dos municípios", definida pela população residente estimada, devido à sua relevância para a compreensão das políticas públicas descentralizadas de financiamento da educação no país.

Vieira (2012, p. 1414), em seu artigo "Em busca de uma teoria da descentralização"[6], ressalta:

> Responsabilizam-se comumente os fatores demográficos pelo desenvolvimento e crescimento dos sistemas políticos. As alterações na composição demográfica, além de sua extrema mobilidade em nossa época, afetam decisivamente os segmentos econômico, político e social das nações. Simples observação bastará ao estudioso dos fenômenos político-administrativos para verificar o impacto

[6] *Esse artigo representa a síntese da tese de doutorado de mesmo título defendida por Vieira na Universidade do Sul da Califórnia, em 1967. A tese, "essência do debate centralização versus descentralização", foi agraciada com o prêmio Henri Reining Jr. e considerada a melhor do ano de 1967 pela Escola de Administração Pública da referida universidade.*

> dos fatores demográficos junto à forma de governo, ao seu tamanho, finalidades e, até mesmo, à sua eficiência ou eficácia. Similarmente, espera-se alguma influência desses mesmos elementos demográficos sobre a descentralização.

Jardim (1992, p. 39) reforça a ideia da importância de se conhecer o volume populacional de uma área geográfica, afirmando que essa "é uma informação básica tanto para o planejamento público como para projetos de empresas privadas que envolvem o potencial de demanda por produtos, mão de obra, serviços, etc.".

Nessa perspectiva, a Tabela 1 apresenta a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE dos municípios, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

IdeGES	Categorias de Municípios em função da População									
	P1		P2		M		G		Me	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Muito Baixo e Baixo	1.221	37%	281	26%	71	21%	31	10%	6	33%
Médio	1.293	40%	531	50%	186	54%	214	70%	10	56%
Alto e Muito Alto	750	23%	259	24%	87	25%	60	20%	2	11%
	3.264	100,00%	1.071	100,00%	344	100,00%	305	100,00%	18	100,00%

Tabela 1 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada
Fonte: Elaboração própria com base no Painel do FNDE (2020) e SIDRA/IBGE (2020).

P1 (pequeno porte 1) = até 20.000 hab.; P2 (pequeno porte 2) = de 20.001 a 50.000 hab.; M (médio porte) = de 50.001 a 100.000 hab.; G (grande porte) = de 100.001 a 900.000 hab.; e Me (Metrópole) = mais de 900.000 hab. (IBGE, 2017).

Na Tabela 1, foi observado que em todas as categorias de municípios em função da população predominou o IdeGES médio. Os municípios de grande porte ocuparam o melhor percentual (70%); em segundo lugar, as metrópoles, com o percentual de 56%; e, em terceiro, os municípios de médio porte, com o percentual de 54%.

No tocante ao IdeGES alto e muito alto, os municípios de médio porte ocuparam a primeira posição (25%); em seguida, os municípios da população de pequeno porte 2 (24%); em terceiro lugar, os municípios com a população de pequeno porte 1 (23%).

Em relação ao IdeGES muito baixo e baixo, os municípios de categoria P1 ficaram com o percentual de 37%, ocupando a primeira posição. Cabe destacar que o percentual das metrópoles, que são as populações com mais de 900 mil habitantes, ocupou o segundo lugar.

Segundo autores como Ribeiro e Koslinski (2009) e Padilha *et al.* (2012), as metrópoles brasileiras são marcadas por desigualdades agudas. Ernica e Rodrigues (2020, p. 1) citam que as metrópoles:

> Concentram riquezas diversas (econômica, política, cultural, simbólica) e nutrem amplas redes de relações internacionais; ao mesmo tempo, são socialmente

segregadas, possuindo vastas áreas de concentração de pobreza, no âmbito educacional, enquanto sediam a maioria das principais instituições de ensino superior e das escolas privadas de mais alto desempenho acadêmico do país, suas escolas públicas regulares, como padrão geral, têm desempenho inferior ao das cidades médias de seus estados.

Em síntese, pode-se observar a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE conforme Gráfico 3, a seguir.

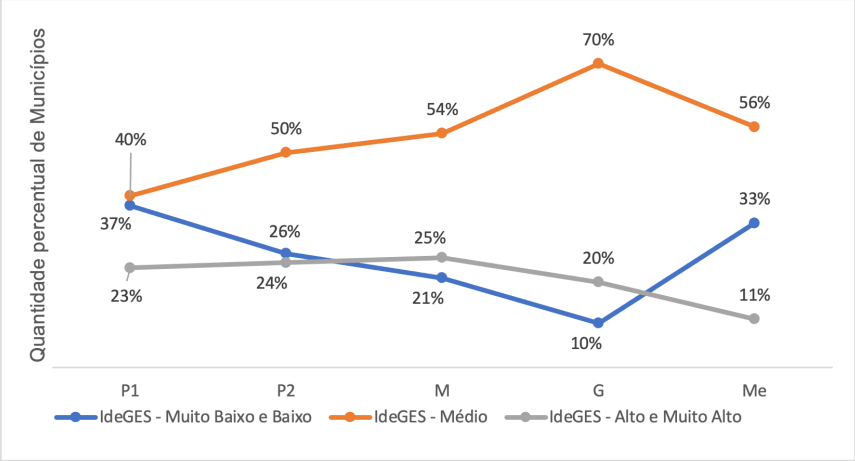


Gráfico 3 – Desempenho dos municípios no IdeGES e População Residente Estimada
Fonte: Elaboração própria com base no Painel do FNDE (2020) e IBGE (2020).

Analisando-se os dados apresentados no Gráfico 3, que apontam que os melhores percentuais de desempenho ficam com os municípios de porte médio, porte pequeno 1 e 2, pode-se inferir que tais achados contrariam a expectativa de que somente os municípios de maior porte possuem capacidade administrativa de gestão das políticas públicas descentralizadas, como defendem Pinafo *et al*. (2020) e Azevedo e Aquino (2016).

Por oportuno, cabe ressaltar os estudos de avaliação da gestão de municípios brasileiros realizados pela Confederação Nacional de Municípios[7] e pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro[8]; ambos apontam que são nos pequenos municípios brasileiros onde estão ocorrendo os melhores índices de gestão.

• Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: Emprego e renda, educação e saúde (IFDM)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal foi desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, com base em estatísticas públicas oficiais.

[7] *<https://www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/educacao>.*
[8] *<https://www.firjan.com.br/ifdm/>.*

Ele expressa o desenvolvimento socioeconômico municipal, usando dados de emprego e renda, educação e saúde.

A Tabela 2 apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

IFDM*	Frequência de Municípios					
	IdeGES - Muito Baixo e Baixo		IdeGES - Médio		IdeGES - Alto e Muito Alto	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
B	8	0%	3	0%	0	0%
R	594	12%	478	10%	138	3%
M	955	19%	1.502	30%	912	18%
A	53	1%	251	5%	108	2%
Total	1.610	32%	2.234	45%	1.158	23%

Tabela 2 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: Emprego e renda - Educação - Saúde (IFDM)
Fonte: Elaboração própria com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).

IFDM (emprego e renda - educação - saúde): B = baixo; R = regular; M = moderado; A = alto.

Conforme a Tabela 2, os dados levantados evidenciam que a maioria dos municípios com desempenho baixo e muito baixo encontra-se classificada com IFDM moderado – 955 municípios (19%).

Em relação ao desempenho médio no PDDE, de maneira análoga, ficou classificado na categoria moderado, com 1.502 municípios (30%). O mesmo ocorreu em relação ao alto e muito alto desempenho, com 912 municípios (18%).

Em resumo, o Gráfico 4, a seguir, apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

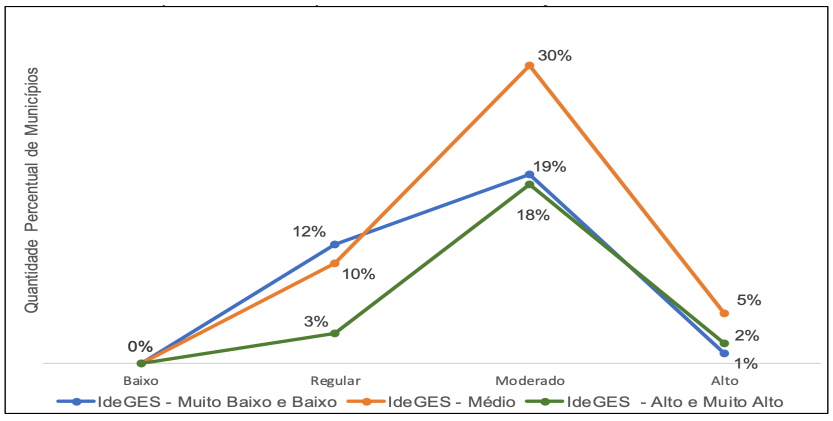


Gráfico 4 – Desempenho dos municípios no IdeGES e sua relação com o IFDM
Fonte: Elaboração própria com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).

Foram observados diferentes desempenhos concentrados na faixa classificada como moderado do IFDM. Assim, os resultados apresentados neste estudo não

indicam uma relação conclusiva entre o desempenho do programa com a variável analisada, sugerindo que outros fatores podem influenciar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos.

• Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Segundo o *Relatório Técnico* do Inep, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):

> é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. (Brasil, 2010, p. 10).

O índice surgiu visando contribuir com as políticas públicas educacionais, para a melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional quanto em esferas estaduais, municipais e escolares, de maneira que a composição do índice propicie a projeção de metas individuais intermediárias[9] para o fomento da qualidade do ensino, como destaca o *Relatório Técnico* do Inep.

O Gráfico 5 apresenta a frequência dos municípios que atingiram, ou não, suas respectivas metas intermediárias de 2019 do Ideb e sua relação com o IdeGES-PDDE em 2018 nas regiões geográficas.

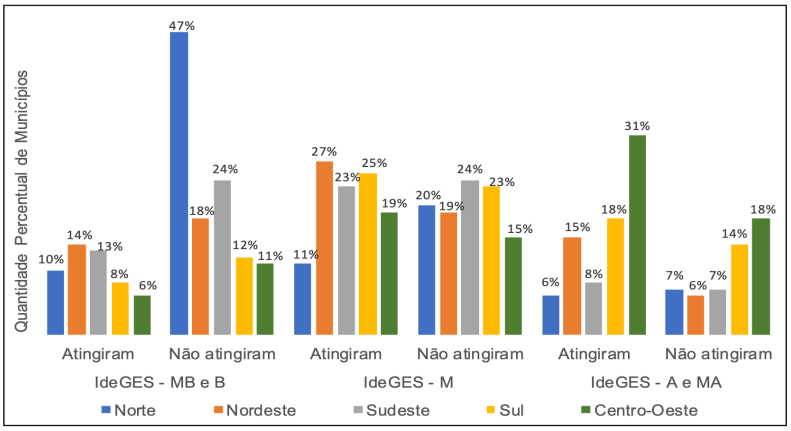


Gráfico 5 – Desempenho dos municípios no IdeGES e as metas do Ideb/2019
Fonte: Elaboração própria com base no Painel IdeGES-PDDE e Inep (2020).

IdeGES MB = muito baixo; B = baixo, M = médio; A = alto e MA = muito alto.

[9] *As metas intermediárias foram elaboradas pelo Inep através do programa de metas fixadas pelo*

Na análise desse importante índice, observou-se no Gráfico 5 que a região Centro-Oeste se destacou com o percentual de 31% dos municípios com o desempenho alto e muito alto e que conseguiram atingir as metas em 2019, seguida pela região Sul, com o percentual de 18%. Na terceira posição, a região Nordeste, com o percentual de 15%.

Em relação ao desempenho médio e com atingimento da média, nota-se que a região Nordeste alcançou a melhor posição, com o percentual de 27% dos municípios, seguida pela região Sul. Na última posição, a região Norte, com apenas 11%.

A respeito do desempenho baixo e muito baixo no IdeGES-PDDE e com atingimento das metas em 2019, observou-se que a região Nordeste ficou na primeira posição, com 14%, seguida pela região Sudeste (13%) e pela região Norte (10%).

Em contrapartida, notou-se que a região Norte destacou-se com 47% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não conseguiram atingir as metas, seguida pela região Sudeste (24% do total dos munícipios); e, na terceira posição, a região Nordeste, com 18% que também não atingiram as metas do Ideb.

Na busca da compreensão da relação entre o PDDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, alguns estudos a seguir serão mencionados.

Pimenta (2016) apontou, no contexto pesquisado, que não há uma relação direta dos recursos do PDDE e nem de sua parcela adicional ao êxito do desempenho dos alunos das escolas pesquisadas em relação às metas do Ideb. Antes, os projetos isolados, realizados em cada escola, podem contribuir para a promoção da qualidade da educação registrada nos índices do período analisado.

Oliveira Júnior *et al*. (2019) analisaram a relação entre investimentos em educação destinados às escolas em caráter suplementar, por meio do PDDE, e os indicadores que acompanham o desenvolvimento da qualidade de ensino, especificamente o Ideb. Como resultado, constatou-se baixa relação entre o orçamento e o resultado no índice.

Segundo os autores, houve situações nas quais as instituições tinham à disposição valores comparativamente altos, mas obtiveram desempenho baixo, ao passo que escolas que não dispunham de repasses suplementares consideráveis atingiram, e até superaram, as metas previamente estabelecidas. Evidenciou-se que a correta aplicação dos recursos disponíveis é determinante na gestão escolar.

Em contrapartida à ideia de que as políticas de financiamento não contribuem para melhorar o indicador de qualidade educacional, os estudos de Titoto (2019) apon-

Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. Cada sistema deve evoluir segundo pontos diversos, e com empenho maior daqueles que partem em pior situação, visando à redução da desigualdade educacional. Para mais informações sobre a metodologia do índice e das metas intermediárias para a trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas, consultar o portal do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>).

taram que existem pontos positivos e negativos do PDDE, de acordo com os relatos dos participantes nas entrevistas realizadas na pesquisa, que mencionaram que o programa é de extrema importância para a escola e para a melhoria do ensino público. Parte deles acredita que o PDDE contribui para o avanço da nota do Ideb, mesmo que indiretamente.

É oportuno destacar também que o *Relatório Técnico do Ideb/2019*, versão preliminar do Inep (2020), apontou que os resultados do índice, considerando o desempenho de todas as redes de ensino, mostraram que o país segue melhorando o seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando, em 2019, um índice igual a 5,9, e que a meta proposta foi superada em 0,2 (Brasil, 2020, p. 14).

Em suma, este estudo concorda que há um longo caminho a percorrer em relação às metas na Educação, bem como no tocante à gestão de recursos dos programas das políticas públicas descentralizadas, visando uma educação de qualidade no país.

b) Estatística descritiva – Correlação de Pearson e Regressão Múltipla

Nesta parte, o estudo analisou a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos estatísticos Correlação de Pearson e Regressão Múltipla, para testar as hipóteses do estudo.

Primeiramente, verificou-se a estatística descritiva. Observou-se que o Erro Desvio ou Desvio Padrão foi de 1,6650 e uma Média de 6,6025, conforme a Tabela 3.

IdeGES - 2018		*IDEB*		*IFDM*		*População 2020*	
Média	6,602544982	Média	5,692223111	Média	0,66751412	Média	40604,20792
Erro padrão	0,023541958	Erro padrão	0,013910176	Erro padrão	0,001371917	Erro padrão	3265,28157
Desvio padrão	1,665000737	Desvio padrão	0,983794656	Desvio padrão	0,097028561	Desvio padrão	230936,4475
Contagem	5002	Contagem	5002	Contagem	5002	Contagem	5002

Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis
Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Em seguida, evidenciou-se, de acordo com a Tabela 4, pelo coeficiente de Pearson, que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e IFDM; todavia, uma correlação classificada como fraca.

	IdeGES - 2018	*IDEB*	*IFDM*	*População 2020*
IdeGES - 2018	1			
IDEB	0,23656816	1		
IFDM	0,291519002	0,657938658	1	
População	0,038651952	0,013717766	0,108975573	1

Tabela 4 – Correlações entre as variáveis
Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Além disso, a Tabela 4 de correlação mostrou que um dos requisitos da regressão múltipla foi atendido, a ausência de multicolinearidade, isto é, que não se pode ter uma alta correlação entre as variáveis independentes, sendo considerada alta a correlação com valores acima de 0,7, quando se adota uma postura mais rígida, ou de 0,8 ou mais.

Em suma, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacione as variáveis Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as três variáveis independentes podem ser preditoras do IdeGES-PDDE. Ressalta-se que a elaboração utilizou o *software* Excel na versão Microsoft 365®. A seguir, nas Tabelas 5 e 6, estão apresentados os resultados obtidos.

Estatística de Regressão				
R múltiplo	R-Quadrado	R-quadrado ajustado	Erro padrão	Observações
0,297518182	0,088517069	0,088152402	1,58992105	5002

Tabela 5 – Resumo do modelo[e]

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

ANOVA					
	gl (df)	*SQ (Soma dos Quadrados)*	*MQ (Quadrado Médio)*	*F (Z)*	*F de significação (Sig.)*
Regressão	3	1229,046528	409,6821759	162,058862	3,0096E-100
Resíduo	4998	12634,86297	2,527983788		
Total	5001	13863,9095			

Tabela 6 – ANOVA[a]

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

A Tabela 7 contempla os coeficientes que definem a equação que relaciona as variáveis.

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	3,106437057	0,161077539	19,28535214	5,40017E-80	2,790654409	3,422219704	2,790654409	3,422219704
IDEB	0,135614215	0,030438599	4,455336889	8,55908E-06	0,075941205	0,195287225	0,075941205	0,195287225
IFDM	4,075937367	0,310443715	13,12939244	9,71748E-39	3,46733148	4,684543253	3,46733148	4,684543253
População 2020	8,41246E-08	9,82352E-08	0,856359209	0,391840175	-1,08459E-07	2,76709E-07	-1,08459E-07	2,76709E-07

Tabela 7 – Coeficientes[a]

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Diante do exposto, a equação que descreve essa relação é:

$$y = b_0 + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2 + b_3 \cdot x_3$$
$$(IdeGES) = 3{,}106 + (0{,}136) \cdot (IDEB) + (4{,}076) \cdot (IFDM) + (8{,}412 \cdot 10^{-8}) \cdot (População\ 2020)$$

O presente estudo buscou construir um perfil para os municípios em relação ao desempenho na gestão dos recursos do PDDE, bem como analisar a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos da estatística descritiva, Correlação de Pearson e Regressão Múltipla.

Em relação ao perfil, foi possível identificar algumas tendências, descritas a seguir.

a. No desempenho baixo e muito baixo

Os municípios da região Norte foram os que apresentaram o maior percentual com baixo e muito baixo desempenho, ou seja, cerca de 56% dos municípios.

Quanto à população residente estimada, observou-se que o desempenho baixo e muito baixo se concentrou na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes.

Em relação ao indicador socioeconômico Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o levantamento apontou que a classificação moderado predominou em 955 municípios (59%) e, em seguida, índice classificado como regular, em 594 municípios (37%).

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, observou-se que a região Norte ficou em destaque, com 47% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não atingiram a meta do índice para 2019 no espaço amostral do estudo.

Em síntese, a Figura 2 permite uma visualização geográfica do resultado dos contrastes dos desempenhos, deixando claro um padrão regional, que concentra a ocorrência de municípios com baixo e muito baixo desempenho na região Norte.

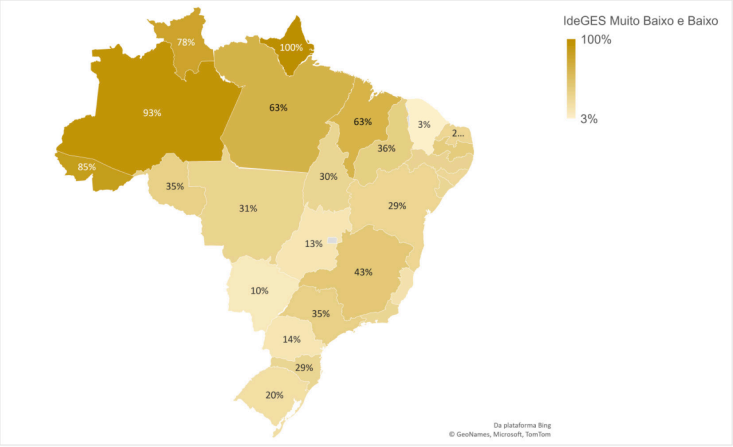


Figura 2 – IdeGES Baixo e Muito Baixo em 2018
Fonte: Elaboração própria com base no Painel IdeGES e IBGE.

b. No desempenho alto e muito alto

Os municípios da região Centro-Oeste foram os que apresentaram o maior percentual, com 49% dos municípios com alto e muito alto desempenho; seguida pela região Sul, com 31%, e pela região Nordeste, com 21% dos municípios. Em contrapartida, a região Norte, com 13% dos municípios, ficou na última posição.

Em relação à população residente estimada, observou-se que o desempenho alto e muito alto se concentrou na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes.

Quanto ao indicador socioeconômico, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o estudo apontou que a classificação moderado predominou em 912 municípios (57%) seguida da classificação regular em 138 municípios (9%).

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, evidenciou-se que a região Centro-Oeste se destacou com 31% dos municípios com o desempenho alto e muito alto e que conseguiram atingir as metas, seguida pela região Sul, com o percentual de 18%. Na terceira posição, a região Nordeste, com 15%.

Em síntese, pode-se observar o desempenho alto e muito alto nos municípios conforme a Figura 3.

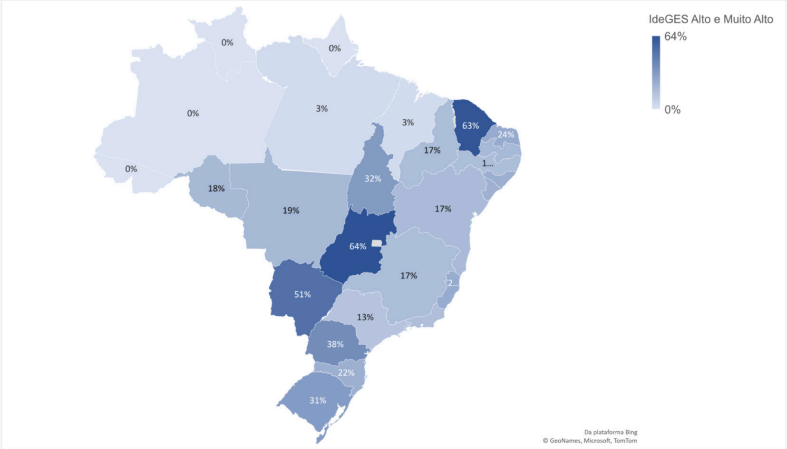


Figura 3 – IdeGES Alto e Muito Alto em 2018
Fonte: Elaboração própria com base no Painel IdeGES e IBGE.

c. No desempenho médio

A região Sul ficou com o maior percentual dos municípios (49%), seguida pela região Sudeste (47%) e pela região Nordeste (46%). Entre as unidades federativas, destacaram-se o estado do Espírito Santo, com o percentual de 60%, seguido do estado do Rio de Janeiro, com o percentual de 56% e do estado da Bahia, com o percentual de 54% nessa faixa de desempenho.

A respeito do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, ficou classificado na categoria moderado, de 1.502 municípios (30%) nessa faixa.

Observou-se que os municípios que alcançaram a primeira posição com o desempenho médio e que atingiram as metas Ideb/2019 foram os municípios da região Nordeste, que apresentaram o melhor percentual (27%), seguidos pelos da região Sudeste (23%).

Em síntese, cabe ressaltar que em relação ao universo da pesquisa, do total de 5.002 municípios, cerca de 45% ficaram no desempenho médio no IdeGES-PDDE. Na Figura 4, a seguir, pode-se visualizar o desempenho médio nos municípios.

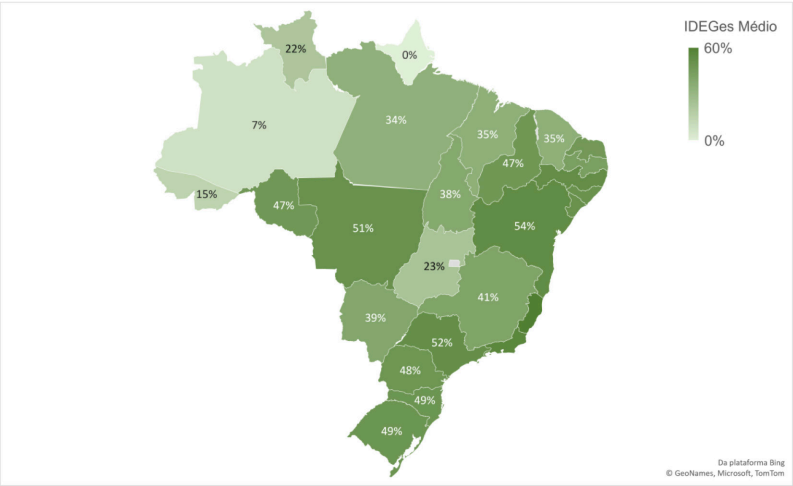


Figura 4 – IdeGES médio em 2018
Fonte: Elaboração própria com base no Painel IdeGES e IBGE.

Considerações finais

Diante desse contexto de diferentes desempenhos na gestão de recursos, bem como pela desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica de muitas regiões e unidades federativas, este estudo reforça a necessidade de maior e melhor monitoramento e capacitação dos gestores a nível local e regional, sobretudo para a região Norte, a fim de que medidas estratégicas sejam implementadas para mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, com ênfase na área educacional.

Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras, principalmente em relação à gestão dos repasses, em apoio aos pequenos municípios, aqueles com até 20 mil habitantes, que, segundo o IBGE/MUNIC (2018), correspondem a mais de 68% dos municípios brasileiros.

A respeito da análise dos dados, que utilizou o coeficiente de Pearson, eviden-

ciou-se que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, população, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal; todavia, uma correlação classificada como fraca.

Além disso, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacionasse as variáveis Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as três variáveis independentes podem ser preditoras do IdeGES-PDDE.

Em relação às hipóteses desta pesquisa, chegou-se ao seguinte resultado: todas as hipóteses foram refutadas diante dos achados bastante heterogêneos encontrados entre as variáveis. Com base nas constatações efetuadas neste estudo, pode-se inferir que essas variáveis não são suficientes para explicar o desempenho gestão descentralizada dos recursos e que outros fatores precisam ser investigados.

Como resultado deste estudo[10], constatou-se a necessidade de maior e melhor monitoramento local e regional, sobretudo para a região Norte, para que medidas estratégicas sejam implementadas, a fim de mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional.

Recomenda-se, ademais, a formulação de políticas orientadoras em apoio aos municípios, principalmente para aqueles localizados em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, visando melhorar o desempenho da gestão dos recursos públicos repassados no âmbito educacional.

Em suma, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento das políticas públicas descentralizadas na Educação tem sido um grande desafio, sobretudo em um país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil. Portanto, espera-se que este estudo possa incentivar novas pesquisas sobre o assunto, não só da rede municipal de ensino, mas alocadas a outras realidades, como também a análise de um espaço temporal mais abrangente, na busca de mitigar a problemática que compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão de recursos das políticas públicas descentralizadas e o desenvolvimento da Educação no plano nacional.

[10] *Este estudo é parte da pesquisa desenvolvida durante o curso de pós-graduação* strito sensu *da Faculdade de Educação/UnB, na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação, tendo como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo PDDE.*

Capítulo 5

O impacto das capacidades municipais na efetividade de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola: aplicando análise de correspondência

Fernanda Teixeira

Doutoranda em População, Território e Estatísticas Públicas (ENCE/IBGE). Especialista em Financiamento e Execução no FNDE/MEC. Tem experiência na área de Governo e Políticas Públicas, com ênfase em construção de Indicadores, Avaliação e Monitoramento. Contato: fernanda.reis@fnde.gov.br

Introdução

Políticas educacionais são fundamentais para o avanço do país, sendo o sucesso da educação básica fator relevante para reduzir os alarmantes índices de pobreza e contribuir para o crescimento econômico. O presente estudo tem como objetivo explorar relações conjuntas, de natureza descritiva, entre as capacidades municipais e a efetividade de execução de um programa educacional de transferência direta de recursos às unidades escolares: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PDDE é um programa federal criado em 1995 que objetiva prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas de educação básica. O Governo Federal envia recursos direto às escolas, por meio da criação de uma conta corrente ligada à Pessoa Jurídica da escola no Banco do Brasil.

Também cabe ao Governo Federal prestar assistência técnica e oferecer capacitações aos entes executores federais. Tais atividades são realizadas na maioria das vezes em plataformas virtuais. São mais de 24 anos de programa, mais de 130 mil escolas

participantes, orçamento anual médio de 2,4 bilhões e um saldo acumulado nas contas das escolas de R$ 1,1 bilhão, em dezembro de 2018, referente à inexecução dos recursos repassados pela União.

A pergunta norteadora deste artigo foi: por que algumas escolas em determinados municípios são bem-sucedidas na execução desse programa educacional enquanto outras, embora possuam dinheiro disponível em suas contas, não conseguem gastar, ainda que sejam carentes de instrumentos para se tornarem efetivas em cumprimento aos seus objetivos de ensino? Cabe ressaltar que ainda que o PDDE pretenda garantir autonomia financeira e administrativa às escolas, há regras para o uso do orçamento repassado. A infraestrutura municipal, bem como o engajamento político-institucional de prefeituras e secretarias municipais de educação no que tange à assistência técnica e financeira voltada à melhoria da *performance* da gestão do PDDE pelas unidades escolares, passa ser variável explicativa importante da eficiência na execução do referido programa.

Dessa forma, parte-se do pressuposto de que é possível identificar determinadas características municipais mais relacionadas à melhor gestão do PDDE. Ou seja, capacidades burocráticas e infraestrutura municipal são a chave analítica para eficiência na implementação de políticas públicas. A identificação de variáveis relacionadas a grupos de estruturas e burocracias municipais permitirá desenhar intervenções federais mais efetivas na política educacional municipal.

A política educacional em um contexto federalista

A promulgação da Constituição Federal de 1988 causou o reordenamento das relações intergovernamentais, refletindo nas práticas federalistas e conseguinte ampliação do pacto federativo, com o aumento da autonomia de municípios, o que modifica a distribuição de poder e orçamento nos distintos grupos políticos regionais e nacionais.

Como observa Falleti (2006, p. 21):

> o processo de descentralização pós-desenvolvimentista aumentou ainda mais os recursos financeiros, a responsabilidade pela formulação de políticas públicas e a autoridade política dos governos subnacionais.

A reforma do sistema educacional, com ênfase na descentralização de seus serviços como forma de maximizar os recursos, também emerge nesse contexto (Rodriguez, 2000). Cabe destacar que, por descentralização, se entende: "a institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação de tarefas de gestão

de políticas sociais" (Arretche, 1999, p. 137).

A depender do tipo de política social, ela tomará a forma de estadualização ou municipalização. No caso das políticas educacionais, a descentralização é compreendida como municipalização (Arretche, 1999).

Dessa forma, o estudo de uma política de financiamento do setor educacional é uma boa oportunidade de se analisar a evolução da descentralização do Estado brasileiro. Conforme destaca Rodriguez (2001), o sistema de financiamento da educação vem sendo descentralizado com base em duas lógicas.

A primeira é a descentralização fiscal de recursos para estados e, especialmente, municípios, quando se aumenta a disponibilidade financeira a essas instâncias federais, vinculando-a constitucionalmente à oferta de serviços educacionais.

A segunda é o processo de descentralização do sistema fiscal e financeiro nacional, quando as competências entre as instâncias federativas também são descentralizadas. Os municípios passam a ter responsabilidade pela formulação de políticas educacionais de educação infantil e fundamental[1] de forma universalista[2].

Porém, muitos são os entraves ao processo de transferência de atribuições de gestão de políticas públicas aos executivos locais. A capacidade política, por exemplo, é determinante importante de como os atores locais são capazes de lidar com problemas públicos.

Altos níveis de capacidade estão ligados a resultados de políticas superiores, enquanto os déficits de capacidade são vistos como uma das principais causas de falhas políticas e resultados sub-ótimos (Fukuyama, 2003). Apesar da capacidade política ser um conceito fundamental no estudo de políticas públicas, há um desacordo considerável sobre sua definição e pouquíssimos esforços sistemáticos tentam operacionalizá-la e medi-la (Wu *et al.*, 2015).

Parsons (2004), por exemplo, define como a capacidade de unir a multiplicidade de organizações e interesses para formar um tecido político coerente. Fellegi (1996) defende que o conceito deve incluir a natureza e a qualidade dos recursos disponíveis para formular e implementar políticas. Por sua vez, Wu *et al.* (2015) vão além das definições que se concentram na capacidade econômica e estrutural dos governos e ressaltam que, no nível individual, os profissionais de políticas desempenham importante papel no processo de implementação, em que sua capacidade é definida pelo seu

[1] De acordo com art. 30, inciso VI da Constituição Federal de 1988, compete aos municípios "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (Brasil, 1988).

[2] Segundo com art. 208, inciso primeiro da Constituição Federal de 1988, é deve do Estado garantir "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria" (Brasil, 1988).

conhecimento sobre políticas (Wu *et al.,* 2015). Neste trabalho, por capacidade política se entende o conjunto de estruturas, pessoal e recursos necessários para executar funções de política (Gleeson *et al.*, 2009).

Portanto, o estudo propõe compreender pela ótica interna do próprio Estado federativo, a capacidade política do governo local, bem como os vínculos existentes entre Estado e sociedade civil, na análise de capacidades municipais de atores inerentes à comunidade educativa.

Ademais, essa contribuição pode ser também a base para a instituição de categorias analíticas que facilitariam estudos comparativos com outras políticas descentralizadas brasileiras ou de outros países.

A hipótese a ser testada será das capacidades municipais:

• Hipótese nula (Ho): estruturas e capacidades burocráticas municipais não têm correlação com a implementação de uma política educacional de transferência direta de recursos.

• Hipótese alternativa (H1): municípios com melhores estruturas e capacidades burocráticas têm maior propensão a implementar uma política educacional de transferência direta de recursos.

Métodos e procedimento

O estudo foi realizado com informações das seguintes bases de dados:

1. Dados de previsão e repasse do PDDE: Sistema de Ações Educacionais do PDDE do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (SAE/FNDE/MEC). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>. Acessado em: fev. 2021.

2. Dados de saldos do PDDE: Sistema de Gestão Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (SIGEF/FNDE/MEC), 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>. Acessado em: fev. 2021.

3. Dados de agências bancárias: Banco do Brasil, 2018. Disponível em: <https://www49.bb.com.br/encontreobb/s001t026p001,500830,507361,1,1,1,1.bb#/>. Acessado em: fev. 2021.

4. Dados de municípios com Internet 4G. Anatel, 2018. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/4g_cobertura.asp>. Acessado em: fev. 2021.

5. Dados de capacidade burocrática: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível

em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acessado em: fev. 2021.

Foram analisados todos os municípios que possuíam escolas aderiram ao PDDE: 5.551 entes municipais, o que corresponde a 99,6% do total nacional. Para compreender entre os municípios adotantes do PDDE, quais foram efetivos e quais foram inefetivos, utilizou-se um indicador sintético, o Indicador de Execução de Recursos das Escolas no Município (IEm)[3], o qual será calculado pela razão entre o valor total executado e o valor disponível no ano fiscal de 2018.

O indicador será trabalhado como uma variável qualitativa binária assimétrica: 1. Municípios que executaram até 70% do orçamento; 2. Municípios que executaram mais de 70% do orçamento.

Fórmula:

$$IEm = \frac{\Sigma\left(\frac{VTE}{VTD}\right)}{nº\ escolas\ no\ muniípio}$$

Onde:

• **IEm** é o Indicador de Execução Recursos das Escolas no Município.

• **VTE** é o Valor Total Executado, calculado pela diferença entre o Valor Total Disponível no período e o saldo do último mês do período.

• **VTD** é o valor total repassado durante o período, somado ao saldo disponível no mês anterior ao período.

A categorização do IEm em grupos de executores do PDDE formará os grupos de municípios em que se aplicará a metodologia para buscar explorar as relações simultâneas entre estrutura e burocracia municipal e efetividade do programa.

Para efetivar as análises, foram realizadas duas etapas no presente estudo. Primeiramente, realizou-se as descrições bivariadas das características estruturais e burocráticas dos municípios segundo os grupos de efetividade de execução do PDDE, comparando as proporções por meio do teste qui-quadrado ($\chi 2$).

Foram utilizadas as seguintes variáveis:

1. Município possui agência do Banco do Brasil (sim e não).

2. Município possui internet 4G (sim e não).

3. Forma de organização da Secretaria de Educação (Órgão da administração indireta, secretaria em conjunto, secretaria exclusiva, setor de outra secretaria, setor

[3] *Fonte dos dados: Sistema de Ações Educacionais do PDDE (SAE/PDDE/MEC) e Sistema de Gestão Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (SIGEF/FNDE/MEC).*

subordinado à chefia do Executivo).

4. Município possui Plano Municipal de Educação (sim e não).

5. Município possui Fórum Permanente de Educação (sim e não).

6. Município possui Plano de Carreira de Magistério (sim e não).

7. Município possui Lei de Piso Salarial (sim e não).

8. Município possui carreira de educação não docente (sim e não).

9. Município possui Conselho Municipal de Educação (sim e não).

10. Município possui Conselho de Fiscalização do Fundeb (sim e não).

11. Município disponibilizou capacitação aos conselheiros do Conselho de Fiscalização (sim e não).

12. Município disponibilizou infraestrutura aos conselheiros do Conselho de Fiscalização (sim e não).

13. Município possui Conselho de Fiscalização do PNAE (sim e não).

14. Município possui Conselho de Fiscalização do PNATE (sim e não).

15. Quem é responsável pelas despesas educacionais no município (prefeito, secretário de Educação, secretário de Finanças/secretário de Fazenda, vice-prefeito).

16. Tamanho do município (Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II: de 20.001 até 50.000 habitantes; Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes; Metrópole: 900.001 habitantes ou mais).

Na segunda parte do estudo, utilizou-se a análise de correspondência múltipla com o objetivo de explorar relações conjuntas entre os fatores estruturais e burocráticos e os grupos de efetividade de execução do PDDE.

A Análise de Correspondência (AC) é uma técnica de decomposição da estatística qui-quadrada. Ela é uma técnica muito útil quando se pretende reduzir dimensionalmente a classificação de objetos em conjuntos de atributos ou realizar um mapeamento perceptual de objetos com base nesses atributos.

Caracteriza-se como uma técnica "exploratória utilizada para verificar associações ou similaridades entre variáveis qualitativas ou variáveis contínuas categorizadas" (Da Mota *et al.,* 2007, p. 801). Ou seja, é uma técnica não inferencial. Ela é útil por proporcionar uma representação multivariada de dados não métricos, o que geralmente não é realizada por outros métodos.

Em sua forma mais básica, a análise de correspondência emprega uma tabela de contingência, que é a tabela cruzada de duas variáveis categóricas. Ela então transforma os dados não métricos em um nível métrico e faz redução dimensional (análoga

à análise fatorial) e mapeamento perceptual (semelhante à análise multidimensional) (Hair *et al*., 2005, p. 34).

Aplicou-se neste trabalho a Análise de Correspondência Múltipla, a qual é "uma forma de análise que envolve três ou mais variáveis categóricas relacionadas a um espaço perceptual comum" (Hair *et al*., 2005, p. 34). Dessa forma, a fim de identificar combinações de objetos e atributos que apresentassem maior estabilidade no espaço multidimensional e explicar a melhor variabilidade de conjunto de dados, as variáveis escolhidas, na primeira etapa, deveriam apresentar significância estatística menor ou igual a 0,05 (medidos pelo *p-valor*) para serem selecionadas e compor a segunda etapa. Variáveis que não atenderam a esse critério de seleção não foram selecionadas para a fase multivariada.

Resultados e discussões

Os municípios apresentaram IEm médio de 0,79, com Desvio Padrão de ± 0,26 e mediana de 0,86. A Figura 1 apresenta o *boxplot* do IEm, onde se pode observar que, embora haja boa execução do programa quando se analisa os dados agregados nacionalmente, há uma concentração significante de municípios que não conseguiram executar um quarto do orçamento (25%), somando um total de 284 municípios.

No entanto, a maioria executa pelo menos 70% do orçamento disponível em um ano fiscal. Sendo assim, a nota de corte para a boa execução foi 70% do orçamento. Ou seja, os municípios foram divididos entre os que executaram menos de 70% do orçamento no ano fiscal de 2018 e os que executaram pelo menos 70% desse total orçamentário.

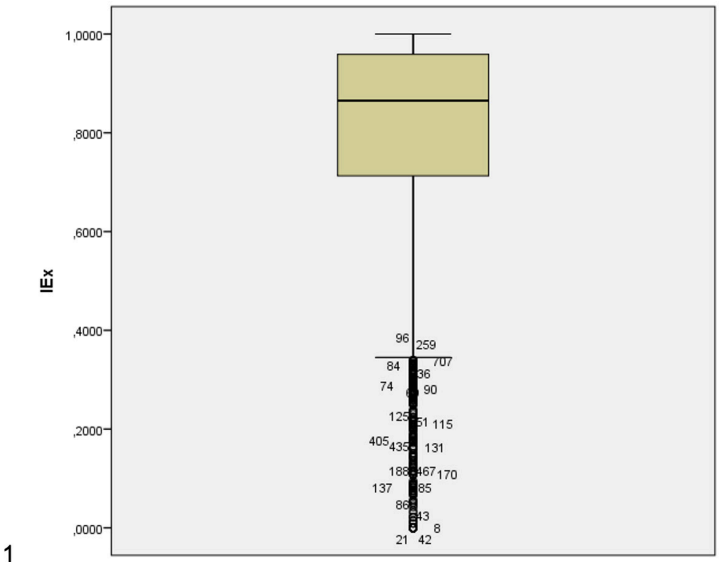


Figura 1 – Boxplot do Índice de Execução (IEm) do PDDE
Fonte: Elaboração própria. Dados: SAE/FNDE/MEC e SIGEF/FNDE/MEC.

A partir do arquivo dos dados de execução do PDDE, realizou-se um merge entre as bases de dados supracitadas utilizando-se o código de município do IBGE como chave. No primeiro momento, a hipótese de interesse foi: Ho: as variáveis não são estaticamente independentes *versus* H1: as variáveis são estatisticamente independentes.

A Tabela 1 apresenta a distribuição da infraestrutura e das capacidades municipais de acordo com a execução do PDDE, medido pelo IEm. A partir do qui-quadrado apresentado na última linha da Tabela 1, rejeitou-se a hipótese nula e há evidência de dependência entre as seguintes variáveis e o nível de execução do PDDE: possuir agência do Banco do Brasil, possuir internet banda larga (4G) e possuir Fórum Permanente de Educação associaram-se com a boa execução orçamentária do PDDE. Destaca-se que nenhum dos atributos que mediram as capacidades municipais para a política educacional na MUNIC/IBGE em 2018 apresentaram *p-valores* significantes, com exceção a existência do Fórum Permanente de Educação.

		IEm				
		Menos de 70% de execução		70% de execução ou mais		p
		N	%	N	%	-valor
Tem agência BB	Não	639	26,80%	1745	73,20%	0,00
	Sim	673	21,30%	2493	78,70%	
Tem Internet 4G	Não	356	27,50%	938	72,50%	
	Sim	956	22,50%	3300	77,50%	0,00
Secretaria Responsável	Outra configuração	43	29,30%	104	70,70%	
	Secretaria exclusiva	1268	23,50%	4134	76,50%	0,53
PlanoMEduc	não	21	28,00%	54	72,00%	
	sim	1291	23,60%	4184	76,40%	0,37
ForumPEduc	não	791	25,40%	2328	74,60%	
	sim	521	21,40%	1910	78,60%	0,01
PlanoCarrMag	não	71	30,20%	164	69,80%	
	sim	1241	23,30%	4074	76,70%	0,15
LeiPisoSal	não	347	24,20%	1087	75,80%	
	sim	965	23,40%	3151	76,60%	0,56
CarreiraNDoc	não	780	23,00%	2613	77,00%	
	sim	532	24,70%	1625	75,30%	0,15
CMEduc	não	94	23,40%	307	76,60%	0,92
		IEm				
		Menos de 70% de execução		70% de execução ou mais		p
		N	%	N	%	-valor
	sim	1218	23,70%	3931	76,30%	
ConsFUNDEB	não	4	25,00%	12	75,00%	
	sim	1308	23,60%	4226	76,40%	0,90
ConsFUNDEBcap	não	1250	23,70%	4018	76,30%	
	sim	58	21,90%	207	78,10%	0,79
ConsFUNDEBinfra	não	387	24,30%	1207	75,70%	
	sim	921	23,40%	3019	76,60%	0,77
ConsPNAE	não	13	36,10%	23	63,90%	
	sim	1299	23,60%	4215	76,40%	0,77
ConsPNATE	não	1169	23,90%	3714	76,10%	
	sim	143	21,40%	524	78,60%	0,154
RespDesp	Secretário de Educação	750	24,10%	2356	75,90%	
	Outros	548	22,80%	1851	77,20%	0,26
Tamanho Município	Pequeno Porte 1	306	24,50%	943	75,50%	
	Pequeno Porte 2	293	24,50%	905	75,50%	
	Médio Porte	324	24,10%	1022	75,90%	
	Grande Porte	241	22,00%	853	78,00%	
	Metrópole	83	23,80%	266	80,00%	0,68

Tabela 1 – Distribuição percentual das capacidades burocráticas dos municípios aderentes ao PDDE – Brasil, 2018

Fonte: SAE/FNDE/MEC, SIGEF/FNDE/MEC, MUNIC/IBGE, Anatel, Banco do Brasil.

O segundo passo foi aplicar a análise de correspondência, a qual apresentou que as duas primeiras dimensões explicam 61% da variabilidade total, conforme Tabela 2. Considerando-se as contribuições absolutas de cada variável na composição de cada fator, mostradas na Tabela 3, observa-se que a primeira dimensão é formada prioritariamente pela existência de agência do Banco do Brasil e internet banda larga no município. As categorias que mais contribuíram para a formação da segunda fora a existência de Fórum Permanente de Educação e Índice de Execução das Escolas do Município do PDDE (IEm).

	Dim.1	Dim.2	Dim.3	Dim.4
Variância	0.355	0.253	0.239	0.154
% of var.	35.490	25.280	23.866	15.364
% cumulativo	35.490	60.770	84.636	100.000

Tabela 2 – Distribuição da contribuição análise de correspondência para os dois primeiros eixos – Brasil, 2018

Fonte: SAE/FNDE/MEC, SIGEF/FNDE/MEC, MUNIC/IBGE, Anatel, Banco do Brasil.

	Dim.1	Dim.2
Agência do BB (A)	0.660	0.027
Internet 4G (I)	0.633	0.067
Fundo Permanente de Educação (F)	0.064	0.465
IEm (E)	0.062	0.452

Tabela 3 – Distribuição da contribuição análise de correspondência para os dois primeiros eixos, segundo estruturas municipais, Fundo Permanente de Educação e IEm – Brasil, 2018

Fonte: SAE/FNDE/MEC, SIGEF/FNDE/MEC, MUNIC/IBGE, Anatel, Banco do Brasil.

A Figura 2 apresenta a representação gráfica das categorias das variáveis no primeiro plano fatorial, com duas dimensões. As variáveis estão representada da seguinte maneira:

1. Possui agência do BB (A1); não possui agência do BB (A0).

2. Possui internet 4G (I1); não possui internet 4G (I0).

3. Possui Fundo Permanente de Educação (F1); não possui Fundo Permanente de Educação (F0).

4. Escolas do município executaram pelo menos 70% do orçamento (E2); escolas do município executaram pelo menos 70% do orçamento (E1).

A primeira dimensão, denominada eixo de centralidade econômica, explica 36% da variabilidade dos dados e separa os municípios segundo existência de agência do Banco do Brasil e internet banda larga no município.

No lado negativo do eixo 1, estão os municípios que possuem agência do Banco do

Brasil (A1) e internet 4G (I1). Por sua vez, do lado oposto estão aqueles que não possuem agência do Banco do Brasil (A0) e nem internet 4G (I0).

No que tange à segunda dimensão, denominada eixo de participação social, a qual explica 25% da variabilidade total, os municípios são separados segundo o Índice de Execução das Escolas do Município do PDDE (IEm) e a existência de Fórum Permanente de Educação.

No lado negativo desse eixo, posicionam-se os municípios que executam bem o PDDE (E2) e possuem Fórum Permanente de Educação (F1). No lado oposto, municípios que não executam de forma suficiente o programa (E1) e não possuem esse Fórum (F0).

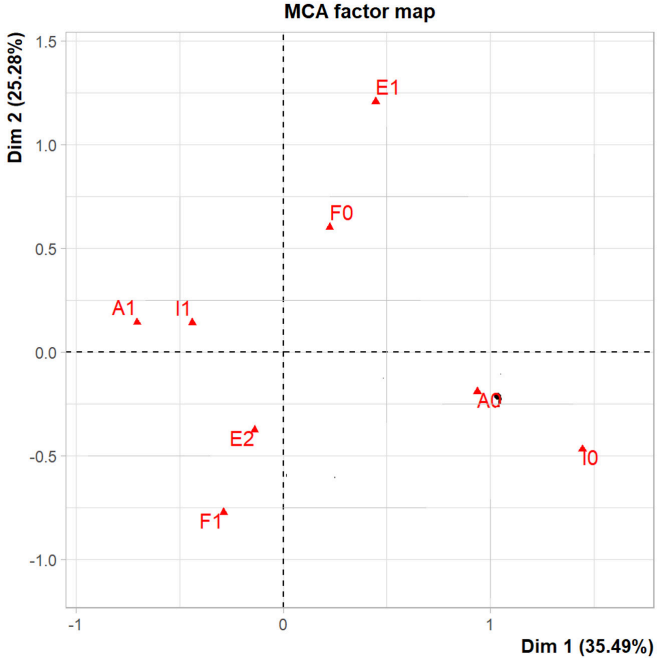


Figura 2 – Categorias dos grupos de municípios aderentes ao PDDE e características dos municípios – Brasil, 2018.
Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

No presente trabalho, foram analisadas as associações entre as estruturas e as capacidades municipais e um Programa Federal Educacional de Transferência Direta de Recursos, o PDDE. Foi utilizado o método da Análise de Correspondência Múltipla, o qual distinguiu a relação dos grupos, localizados em quadrantes separados, com determinadas características, estabelecendo um perfil diferenciado de municípios executores do programa pelo seu nível de execução.

Destaca-se que nesse método de análise não se define um procedimento de seleção prévia de variáveis. A seleção inicial foi baseada na relação entre o IEm do PDDE e as variáveis propostas, utilizando-se a estatística teste qui-quadrado.

A partir dessa pré-seleção, pretendeu-se identificar combinações de atributos que indicassem maior estabilidade quando apresentadas no gráfico de fatores e que discriminassem uma variabilidade de dados significativa. Destaca-se também que em Análise de Correspondência não se estabelecem razões causais, nem se permite aferir o efeito independente de cada característica.

Ademais, a interpretação dos resultados de redução de dimensionalidade deve ser feita com cautela, e é recomendável analisar também as variáveis originais para entender completamente o contexto do problema e a contribuição de cada variável para a análise ou modelo em questão. Por exemplo, o fato de todos os municípios possuírem Secretaria de Educação faz com que essa variável não possua poder discriminatório relevante para o presente modelo.

Sendo assim, conclui-se que o estudo dos municípios com escolas participantes do PDDE permitiu avaliar que estruturas básicas de comunicação da informação podem fazer a diferença, bem como agências bancárias: municípios que possuem agências bancárias do Banco do Brasil estão próximos daqueles que possuem internet banda larga (4G).

Possivelmente, a instalação de uma agência dessa requer esse tipo de tecnologia. Ademais, o programa funciona em parceria com o Banco do Brasil, o que pode impactar em uma melhor execução. Tendo em vista que é o ente federal responsável pela assistência técnica e capacitação dos operadores municipais, e quase todas essas atividades são realizadas em plataformas virtuais, a presença da internet 4G pode causar impacto positivo na execução. Ou seja, faz-se necessário não só ter instituições estruturadas como secretarias de Educação e servidores concursados e estáveis, como também estrutura básica como internet banda larga e agência bancária.

Além disso, a existência de Fóruns Permanentes de Educação apresentou graficamente menor distância a melhores padrões de execução. A comunidade educativa pode ser o indutor efetivo da gestão eficiente do PDDE. Sendo assim, os agentes locais pertencentes à comunidade educativa, para além do técnico vinculado à instituição do executivo municipal, necessitam ser estudados como um ator que pode impactar no sucesso ou não do PDDE.

Capítulo 6

O Programa Dinheiro Direto na Escola e a importância de sua execução em comunidades tradicionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável

Kelly Rêgo Costa

Graduada em Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB). É colaboradora do FNDE na Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Apoio à Gestão desde 2014. Já atuou em diversos segmentos com atendimento ao público e atividades administrativas. Contato: kelly.costa@fnde.gov.br

Introdução

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) oferece recursos financeiros às escolas para atender necessidades prioritárias ao desenvolvimento de melhorias a fim de incentivar a autonomia, promovendo a descentralização de recursos, bem como o controle e a participação social.

Nesse sentido, é de suma importância a execução do programa dentro de comunidades tradicionais, para que estas possam, além de ter acesso aos recursos, valorizar seus saberes e fortalecer o alcance da sustentabilidade.

De acordo com a Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PDDE consiste na destinação anual, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

O propósito do programa é contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários e para a garantia de seu funcionamento, promovendo melhorias em suas infraestruturas física e pedagógica, bem como incentivando a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

O Brasil é rico em povos de lugares e culturas diferentes que foram, historicamente, ignorados e invisibilizados. Esses povos, como indígenas, quilombolas, comunidades em assentamentos ou negras tradicionais, camponeses, foram e continuam sendo marcados pela desvalorização dos seus costumes, suas crenças, seus modos de falar e agir.

Devido a processos históricos e condições de pobreza e desigualdade, essas comunidades vivem, de modo geral, em isolamento geográfico e/ou cultural, tendo pouco acesso às políticas universais, o que causa vulnerabilidade socioeconômica, além de sofrerem discriminação racial, étnica e religiosa (Gonçalves, 2017). Nesse sentido, é necessário compreender como os povos tradicionais, que pertencem a determinadas comunidades, são considerados na educação.

Xerente (2020) traz a sua reflexão do ponto de vista de sua vivência na comunidade em relação à gestão de programas nas escolas:

> A importância de se construir e consolidar diálogos de saberes com a escola e a comunidade, permitindo uma gestão democrática com a comunidade local e com a escola. Reflito sobre o papel fundamental de gestores indígenas escolares. Os acordos firmados coletivamente pela comunidade e escola são fundamentais para a boa gestão escolar, pela comunidade indígena, levando em consideração as normativas próprias da instituição, ou seja, da rede estadual de educação, ampliando-se os limites de cada parte e permitindo uma fusão de horizontes entre saberes diferentes.

É possível associar a fala de Xerente (2020), citada acima, ao conceito de sustentabilidade, bem como aos desafios relacionados a suas aplicações na área educacional enquanto meio de transformar o comportamento das novas gerações, a ponto de se tornar uma conduta social corriqueira.

Entender como a educação para a sustentabilidade pode ser vivenciada em sala de aula e aplicada dentro e fora do ambiente escolar torna-se relevante para a sociedade e para o futuro. É fundamental o entendimento de que os aspectos sociais e econômicos formam o tripé da sustentabilidade (Silva, 2018).

A Organização das Nações Unidas (ONU) e seus parceiros no Brasil estão trabalhando para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento

enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo.

Esses objetivos são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e prosperidade.

Diante do contexto exposto, o presente estudo se mostra relevante no sentido de:

• promover conhecimento à sociedade referente ao PDDE como política pública educacional;

• demonstrar a equidade e o respeito à cultura nas comunidades tradicionais;

• despertar o interesse para estudos na área e

• colaborar com o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Como o PDDE, ao atender as comunidades tradicionais, pode colaborar para atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável? Em função dessa pergunta, enunciam-se os seguintes objetivos:

• descrever o PDDE básico;

• analisar os dados de cadastro, repasse e execução do programa dentro das comunidades tradicionais indígenas; e

• valorizar a execução do programa nas comunidades indígenas, a fim de promover equidade e alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

A seguir, são abordados os conceitos de comunidades tradicionais, povos indígenas, etnoconservação e dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Mais adiante, apresenta-se a análise de dados do PDDE nas comunidades indígenas e, por fim, são feitas as considerações finais.

Comunidades tradicionais

O "tradicional" não está ligado, necessariamente, a uma ideia de "origem". São os processos político-organizativos, o modo de se relacionar com os territórios e o uso dos bens da natureza nele disponíveis que configuram essas identidades.

Entretanto, em alguns grupos, é possível observar fortes ligações com uma busca pelo passado, por uma "ancestralidade". Porém, o primordial das afirmações das identidades coletivas são as lutas históricas para assegurar seus direitos enquanto grupos culturalmente diferenciados (Dos Santos, 2009).

De acordo com o inciso I do artigo 3º do Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, compreende-se por:

> Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

As comunidades tradicionais se organizam de forma diferente, ocupam e usam territórios e recursos naturais para manter sua cultura, organizando tanto o social quanto sua religião, economia e ancestralidade. Na utilização desses recursos, transmitem seus conhecimentos, inovações e práticas, criados dentro das próprias comunidades e transmitidos oralmente em suas atividades cotidianas seguindo a tradição.

No contexto de desenvolvimento e sustentabilidade, de acordo com Rodrigues, Guimarães e Costa (2011), povos e comunidades tradicionais aparecem como protagonistas no discurso do uso sustentável dos recursos naturais e atuam como multiplicadores da biodiversidade, causando uma lógica diferenciada na apropriação dos recursos naturais.

O acesso aos direitos constitucionais por meio da autoidentificação coletiva reformula um processo de reconstrução coletiva de identidades que traz uma visibilidade política, social e cultural a esses povos e comunidades.

Povos indígenas

Segundo Fleuri (2017), o povoamento pelos colonizadores visava demarcar e conquistar o território, dominar e explorar seus recursos. A cosmovisão etnocêntrica das culturas europeias, que se autodefiniam como universais, induzia os conquistadores a ver os outros povos e as culturas diferentes como particulares e inferiores.

Apesar do foco nos direitos culturais dos povos indígenas e outras minorias, os valores, as identidades e as culturas dos povos indígenas foram por muito tempo vistos como obstáculos à modernização e ao desenvolvimento. De fato, a maior parte das políticas culturais relativas a esses povos se concentrava tanto na descoberta e na preservação de seu patrimônio pré-colonial, em sítios arqueológicos, quanto na negação, em vez de apoio, à sua cultura (Davis, 2008).

De acordo com Salache *et al*. (2022), a educação escolar indígena, no decorrer da história do Brasil, vem buscando a concretização do Direito Fundamental à Educação. Atualmente, existem debates sendo realizados entre instituições públicas, universidades, organizações não governamentais, professores indígenas e não indígenas, especialistas e diferentes segmentos da sociedade, para se construir alternativas que

possam atender os interesses dos povos indígenas, visando consolidar uma política de educação escolar indígena específica e diversificada, interligada à realidade das comunidades e para o seu reconhecimento cultural.

> O desconhecimento, por parte da comunidade, referente aos programas ofertados pelo governo tanto no âmbito estadual quanto no federal é grande. O acesso a eles é totalmente restrito. É importante que os mesmos conheçam tais programas e suas aplicabilidades pela instituição responsável que nega a participação direta da comunidade, negando a ocupação de espaços importantes e de poder (Xerente, 2020).

Etnoconservação

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) destacou a importância de se proteger as populações tradicionais, assim como os seus saberes. Considerando a demanda global a favor da proteção da natureza, essas populações passaram a ser consideradas importantes atores responsáveis pela proteção do meio no qual estão inseridas (Pereira; Diegues, 2010).

Diante da crise ambiental global, as abordagens acerca da sustentabilidade trazem discussões sobre a relação dos povos e das comunidades tradicionais com o respectivo território. Convenções a nível global, como a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vêm inserindo essas comunidades locais, que foram consideradas empecilho para o desenvolvimento, numa posição ativa com relação à gestão e conservação da diversidade do território, visto que esses povos historicamente contribuíram para conservar ecossistemas e produzir diversidade biológica por meio de suas práticas culturais (Rodrigues; Guimarães; Costa, 2011).

A etnoconservação é mais do que uma área do conhecimento científico, é uma possibilidade para a proteção dos recursos naturais, principalmente para os países em desenvolvimento. Enquanto ciência, os estudos no campo da etnoconservação são capazes de levantar dados importantes que, além de propiciar conhecimentos científicos relevantes, auxiliam na proteção de áreas naturais. Os conhecimentos difundidos pelas populações tradicionais se referem ao meio no qual foram produzidos, no geral, ecossistemas tropicais com elevado grau de biodiversidade (Pereira; Diegues, 2010).

A utilização dos recursos naturais tem relação direta com a ocupação dos territórios, considerando que as comunidades tradicionais, para se sustentarem, precisam manter suas atividades conectadas aos ecossistemas locais. Segundo Roberts, Hamilton e Piperno (2021), os povos indígenas viveram na floresta amazônica por mi-

lênios sem causar perda ou distúrbios detectáveis de espécies. Foi detectado que as florestas não foram "desmatadas, cultivadas ou de outra forma significativamente alteradas na Pré-História. Tais evidências podem influenciar os debates sobre conservação, revelando como as pessoas poderiam viver na Amazônia enquanto preservam sua biodiversidade". Esse tipo de estudo ressalta o valor do conhecimento indígena para colaborar com a preservação da biodiversidade da Amazônia e como isso precisa ser incluído no desenvolvimento dos planos de conservação.

Nesse sentido, há relevância em se integrar os conhecimentos e as evidências para estabelecer planos de gestão sustentáveis para determinadas áreas e, sobretudo, ressaltar a importância da proteção dessas populações que apresentam modos de vida compatíveis e equilibrados com a natureza.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em setembro de 2015, 193 estados-membros da ONU adotaram a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, que resultou de um processo global participativo, coordenado pela ONU, no qual governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa contribuíram. Sua implementação começou em janeiro de 2016, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), e ampliando seu escopo (ODS BRASIL, 2023).

A Agenda 2030 é um plano de ação universal, integrado e composto de quatro partes principais: Declaração, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Acompanhamento e avaliação da Agenda 2030 e Implementação.

São 17 objetivos e 169 metas de ação global para o alcance até 2030, abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada. Guiado pelas metas globais, cada país define suas metas nacionais, de acordo com as suas circunstâncias, devendo incorporar em suas políticas, programas e planos de governo.

Os ODS buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Os objetivos e metas estimularão a ação em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta.

Pessoas	Acabar com a pobreza e a fome – garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.
Planeta	Proteger o planeta da degradação, por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para suportar as necessidades das gerações presentes e futuras.
Prosperidade	Assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.
Paz	Promover sociedades pacíficas justas e inclusivas, livres do medo e da violência.
Parceria	Mobilizar os meios necessários para implementar a Agenda, por meio de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Os vínculos e a natureza integrada dos ODS são de importância crucial para assegurar que o propósito da Agenda seja realizado.

Tabela 1 – Áreas dos ODS
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ONU (2023).

A Figura 1 apresenta os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de atingir a Agenda 2030 no Brasil.



Figura 1 – Os ODS no Brasil
Fonte: Organização das Nações Unidas (2023).

A Agenda 2030 estabeleceu os objetivos com o intuito de determinar o curso global de ação para acabar com a pobreza, promover prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas (Burtet; Fontanela; Marocco, 2022).

Inserir como foco da Agenda 2030 as comunidades tradicionais em seu território é fundamental para contribuir com as atuações locais. Esse acompanhamento tem o

potencial de informar a qualidade de vida dessas populações e suas contribuições na sustentabilidade ambiental e conservação da biodiversidade. Suas ações geram ganhos sociais e ambientais que precisam ser registrados e comunicados (Vaitsman, 2023).

O PDDE nas comunidades indígenas

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os dados do Censo Escolar de 2022 apresentam que das 178,3 mil escolas de educação básica (públicas e privadas), 3.541 (1,9%) estão localizadas em terras indígenas — ministram conteúdos específicos e diferenciados, de acordo com aspectos etnoculturais — e 3.597 (2%) oferecem educação indígena, por meio das redes de ensino (Brasil, 2022).

Conforme apresentado no Gráfico 1, do total de 138 mil escolas públicas da educação básica com o perfil para participar do PDDE, 117.637 estão cadastradas no programa, totalizando 84,7% de atendimento nas escolas públicas brasileiras (FNDE, 2022).

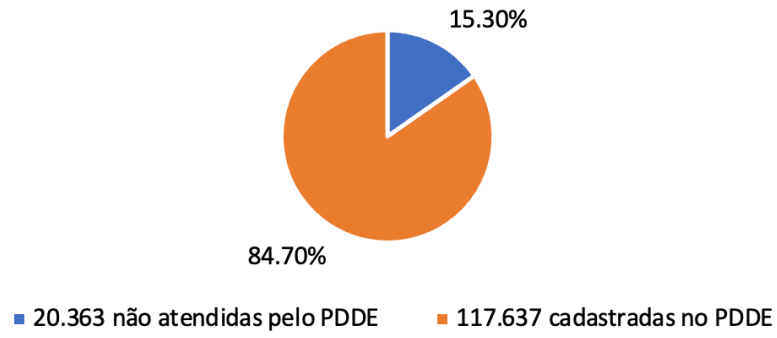


Gráfico 1 – Escolas de educação básica com PDDE
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel BI - PDDE Básico e todas as Ações Integradas. Brasil (2022).

No que se refere ao atendimento dos estudantes indígenas, mesmo após 25 anos de existência do programa, das 3.439 escolas indígenas no Brasil, 2.265 são atendidas pelo PDDE, perfazendo um total de 65,9%. Ao ser comparado esse percentual com o atendimento geral das escolas públicas de educação básica, percebe-se que há uma diferença de 18,8%, isto é, o programa tem uma cobertura de atendimento de 18,8% menor nas escolas indígenas em relação ao total de escolas (Gráfico 2).

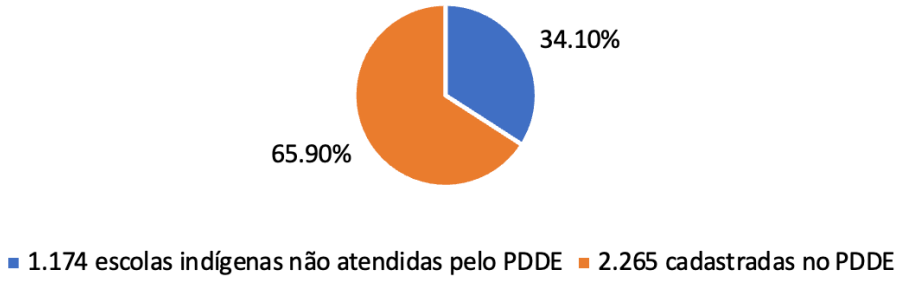


Gráfico 2 – Escolas de educação básica indígenas com PDDE
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel BI - PDDE Básico e todas as Ações Integradas. Brasil (2022).

Em projeto de consultoria firmado entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o FNDE, Carvalho (2022) informa que das 3.439 escolas indígenas no Brasil, 1.285 possuem unidade executora própria (UEx).

As regiões Norte e Nordeste concentram o maior número. Em todo o país, 2.075 escolas indígenas não possuem UEx e 79 escolas indígenas não possuem UEx nem são atendidas via entidade executora (EEx) com os recursos do PDDE Básico e Ações Integradas. Assim, conclui-se que estas 79 escolas indígenas não estão recebendo os recursos do PDDE (Gráfico 3).

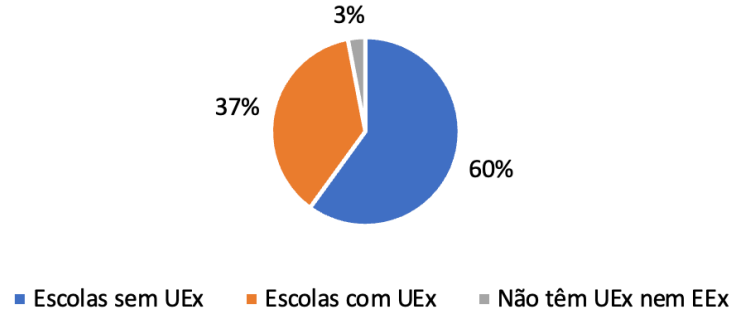


Gráfico 3 – Situação das escolas indígenas quanto à existência de unidade executora para o recebimento dos recursos do PDDE - Brasil, 2022
Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Carvalho (2022).

A seguir, há a descrição das informações encontradas sobre o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), o qual é calculado somente para as escolas com UEx e que estão recebendo recursos. A proposta parte do pressuposto de que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos.

Entende-se que o desempenho descentralizado do programa em determinado ente federado ou escola apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

As faixas de classificação de desempenho do IdeGES-PDDE são aproximadas a números inteiros para favorecer a comunicação e compreensão dos gestores locais. A nota varia de 0 a 10, sendo que, quanto mais próximo de 10, melhor o desempenho.

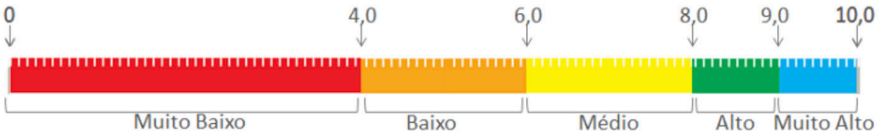


Figura 2 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE
Fonte: Nota técnica do FNDE – Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) – 2021.

Conforme a Resolução CD/FNDE n. 15/2021, as escolas ainda podem receber um valor de repasse correspondente ao nível de desempenho, baseado no indicador do IdeGES-PDDE (Brasil, 2021).

Conforme apresentado no Gráfico 4, os dados referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola nas escolas indígenas surpreendem, quando se leva em conta as dificuldades enfrentadas. Destaca-se o percentual de 45,13% representando IdeGES muito alto e 12,9% alto, o que indica bom desempenho da maioria das escolas indígenas.

Entretanto, surgem questionamentos sobre se essas escolas estão de fato atendendo às suas necessidades prioritárias conforme sua tradição e se estão tendo autonomia no levantamento de suas prioridades quando estão recebendo os recursos pela EEx (prefeituras, secretarias municipais e estaduais), considerando que apenas 37% das escolas indígenas possuem UEx, ou seja, as escolas indígenas que apresentam bom desempenho e recebem o recurso diretamente em sua conta, utilizam conforme as prioridades estabelecidas pela própria comunidade indígena? Outro questionamento relacionado diz respeito a se as escolas que possuem UEx de fato possuem um conselho escolar atuante com representantes indígenas.

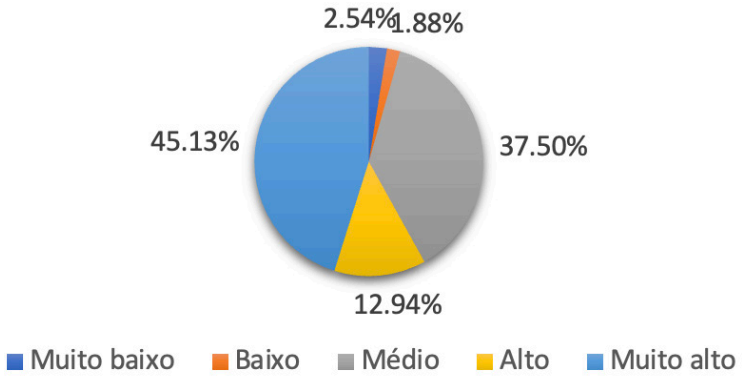


Gráfico 4 – Desempenho das escolas indígenas conforme o IdeGES Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel BI - Escolas indígenas e/ou Quilombolas (Brasil, 2022).

Conforme os dados apresentados, a autonomia que as comunidades indígenas têm – e podem ter – ao utilizar os recursos do PDDE colabora com o desenvolvimento sustentável, no sentido de priorizar a execução do programa conforme seus saberes e tradições.

Os povos originários possuem modo de vida sustentável e o impacto de suas atividades refletem para as futuras gerações, além de servir como modelo de gestão para comunidades não indígenas, incentivando modelos de desenvolvimento sustentáveis e colaborando com os objetivos de desenvolvimento propostos pela ONU.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo descrever o PDDE e analisar a importância de sua execução nas comunidades tradicionais, especificamente nas escolas indígenas, no sentido de contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Ao atender as comunidades indígenas que administram uma vida sustentável, considera-se que o programa colabora com o atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável. O PDDE tem por objetivo promover a gestão democrática, a participação social e a autonomia das escolas. Como os recursos podem ser usados da forma que a comunidade escolar indígena achar mais conveniente, percebeu-se, ao longo da elaboração deste trabalho, ser uma política pública que possibilita que os recursos sejam utilizados para a manutenção da sustentabilidade nas escolas indígenas.

Após os 25 anos de existência do programa, a sua cobertura nas escolas indígenas é de 65,9%, sendo 18,8% menor do que nas escolas em geral. Além disso, pode-se perceber que a maioria das escolas indígenas recebe recursos diretamente do FNDE (63%) e apresenta um bom desempenho na execução do PDDE (45,13% delas com IdeGES muito alto e 12,9% alto).

Para um aprofundamento da questão abordada neste trabalho seria importante a realização, futuramente, de visitas às comunidades indígenas e de entrevistas com gestores indígenas para que seja possível ouvi-los e obter respostas de acordo com a realidade dentro das comunidades.

Assim, seria possível verificar se conforme os dados analisados está havendo de fato uma boa gestão dos recursos do PDDE e, acima de tudo, se esses recursos estão atendendo às demandas prioritárias dentro das comunidades indígenas, colaborando, dessa forma, para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Dentro das comunidades, o contexto de agir localmente para atingir globalmente faz todo o sentido. Por terem autonomia e participarem socialmente das atividades dentro e fora de suas comunidades, as escolas indígenas promovem mudanças e servem de

exemplo para outras escolas, e, assim, contribuem para o desenvolvimento sustentável, pressupondo que esses povos já são detentores de um estilo de vida sustentável, precisando apenas de apoio dos entes federados para incluí-los nas tomadas de decisões e participarem mais ativamente da implementação da política pública.

A importância de constituir uma UEx nas escolas indígenas para que possam ter autonomia, receber mais recursos e gerir esses recursos conforme seus saberes é fundamental para promover maior equidade.

Os povos indígenas contribuem para o desenvolvimento sustentável do planeta Terra. Logo, suas particularidades devem ser valorizadas. É dever do Estado reconhecer a diversidade cultural das comunidades indígenas, bem como viabilizar políticas públicas para garantir o acesso à educação, como um direito fundamental dos povos indígenas no Brasil, de modo que essas comunidades possam ter suas necessidades e interesses atendidos, bem como viver sua própria cultura, sem terem de abdicar sua língua nativa, suas crenças e seus padrões culturais (Salache *et al.*, 2022). O PDDE, portanto, constitui uma importante política pública para o atingimento desses objetivos.

Capítulo 7

Transparência fiscal e controle social na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola em Alagoas e no Distrito Federal

Juliana Passos Santos

Mestra em Gestão Públicae graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (UnB). É servidora do FNDE desde 2009, sempre atuando na Diretoria Financeira. Atualmente exerce o cargo de coordenadora-geral de Recuperação de Créditos (CGREC). Contato: jupassos30@gmail.com

Introdução

O artigo que ora se apresenta é parte readaptada de estudo de maior amplitude, desenvolvido em programa de pós-graduação *stricto sensu*. A pesquisa em questão teve o objetivo de avaliar a atuação das comunidades escolares quanto ao controle social e à transparência fiscal na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em escolas públicas no estado de Alagoas e no Distrito Federal.

O interesse pelo estudo se justifica por estar diretamente ligado à transparência na utilização dos recursos do PDDE nas escolas, fator essencial para que essas instituições continuem a receber recursos e promovam *accountability*, enquanto característica do modelo de administração pública contemporânea, que prega a participação da sociedade civil na elaboração, na execução e no controle das políticas públicas.

O PDDE visa prestar assistência financeira às escolas, em caráter suplementar,

a fim de contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com a consequente elevação do desempenho escolar. O programa objetiva ainda promover o fortalecimento da autogestão como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre poder público/comunidade/escola/família, assim como da participação cidadã e do exercício do controle social, conforme preconiza a Resolução/CD/FNDE n. 15, de 16 de setembro de 2021.

O exercício do controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) (2010), o controle social é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania e torna-se complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Ou seja, a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público é essencial, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos.

Conforme preceitua a Resolução/CD/FNDE n. 10, de 18 de abril de 2013, no âmbito do PDDE, as escolas com mais de 50 alunos matriculados devem constituir Unidades Executoras (UEx), congregando pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade. É atribuição dessas UEx "exercer plenamente a autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar a participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do Programa" (Brasil, 2013).

Assim, visando auxiliar o FNDE e toda a sociedade brasileira na busca pelo *accountability*, este estudo abordou a importância do controle social e da transparência fiscal, no âmbito da execução do PDDE, realizando extensa pesquisa em comunidades escolares de duas unidades da federação com extrema desigualdade educacional.

Para Lavalle e Barone (2015), as principais variáveis socioeconômicas, dentre elas a escolaridade da população, apresentam relação consistente com o número médio de conselhos e associações constituídos.

Oliveira e Araújo (2005) afirmam que o estado de Alagoas protagoniza um dos piores desempenhos escolares do Brasil, reflexo da necessidade de políticas educacionais pautadas no redimensionamento do papel do Estado e do ajuste fiscal. Já para o Distrito Federal, dados divulgados pelo Inep em 2017, em função do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), demonstram que essa unidade federativa possui um dos melhores desempenhos escolares do país, levando em consideração alguns indicadores, como taxas de aprovação, reprovação e abandono, além do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

Frente a esses dados, resta a dúvida sobre se as comunidades escolares de duas localidades contrastantes, no que diz respeito ao cenário educacional, atuam da

mesma forma para a melhoria de sua gestão escolar.

Tomando por base o exposto e o formato de gestão escolar do PDDE, envolvendo descentralização de recursos financeiros, autonomia das unidades escolares e participação da comunidade escolar, a pergunta a ser respondida com esta pesquisa é: "As comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares?".

Desenvolvimento

Iniciamos a discussão apresentando as linhas mestras que nortearam este estudo, com um breve histórico da gestão democrática da Educação, explanações sobre o PDDE, conceitos de controle social, transparência fiscal e *accountability*, além de apontamentos acerca da desigualdade educacional entre Alagoas e o Distrito Federal.

Gestão escolar democrática

Para Cury (2010), a escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Então, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos condizentes com a democratização da escola brasileira.

Algumas características da gestão escolar democrática são: o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a relação custo-benefício e a transparência (Unicef; PNUD; Inep/MEC, 2004, p. 31).

Para Mafassioli (2015), os conceitos de gestão democrática e de autonomia estão inter-relacionados. Segundo a autora, quando falamos em autonomia, logo surge a ideia de livre escolha; contudo, a autonomia, na perspectiva da democratização da gestão, requer responsabilidade com outros. As escolhas não são individuais, a tomada de decisão é partilhada e coletiva.

Inserido nessa temática de gestão escolar democrática, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola, dentro de uma configuração de Estado neoliberal com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. O programa é um dos exemplos da adoção de estratégias que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações de agências internacionais, passando a um programa que desresponsabilizava o Estado em relação à gestão direta de cer-

tos serviços da escola e passava essa responsabilidade para as Unidades Executoras (Titoto, 2019, p. 42).

Programa Dinheiro Direto na Escola

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995, com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por meio da Resolução/CD/FNDE n. 12, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com a consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar.

Para Dourado *et al*. (2006), o PDDE reforça a questão da gestão financeira da escola, que assume grande centralidade no âmbito das discussões educacionais, já que a implementação de projetos mais participativos, idealizados e discutidos pela comunidade escolar, passa a requerer que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos a ela destinados. Nesse sentido, os conselhos escolares se tornam fundamentais.

Para Dalberio (2008), o conselho escolar é concebido como local de debate e tomada de decisões. Assim, como espaço de discussão, de reflexão e de debate, favorece todos os segmentos presentes na escola – professores, funcionários, pais e alunos –, a explicitação de seus interesses, suas crenças e reivindicações. É, então, um canal de participação e também instrumento de gestão da própria escola.

Controle social, transparência fiscal e *accountability*

Do ponto de vista legal, a necessidade de se prestar contas é anterior à Constituição Federal de 1988. O artigo 93 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, já trazia em sua redação a previsão de "quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes" (Brasil, 1967).

O controle social, por sua vez, pode ser um instrumento eficaz de participação, combate à corrupção e fortalecimento da cidadania. O próprio texto da Constituição Cidadã de 1988 propiciou e facilitou a abertura do Estado à participação direta e indireta da sociedade no processo de tomada de decisões.

Para Costa (2013), o controle social pode ser entendido como a participação ati-

va e dialogada dos cidadãos, em conjunto com o Estado, na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas.

Na vertente do controle social, Pimenta (1998) lembra a importância da transparência como elemento fundamental para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais, ou seja, a sociedade, face a um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, no estímulo da concorrência entre fornecedores e na tomada de decisão.

Como conceito de transparência, Loureiro, Teixeira e Prado (2008) afirmam que o termo está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua consequente utilização como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos. Já para Kim *et al*. (2005), transparência significa que a informação deve ser completa, de fácil entendimento, acessível, comparável com períodos anteriores, sem viés, devendo, ainda, atentar para os diversos meios em que é possível promover a ampla divulgação da gestão pública.

Segundo Campos (1990), para que a administração pública seja *accountable* deve-se percorrer algumas ocorrências, que estão diretamente relacionadas à democracia, a saber: organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes e transparência e descentralização do aparato governamental.

Desigualdade educacional

Foi possível observar que diversos autores, entre eles Martins (2016), Tomé (2011), Lavalle e Barone (2015), Pires (2011), Pires e Vaz (2010) e Mello e Bertagna (2016), afirmam que a sociedade brasileira é desigual, e que a desigualdade de oportunidades advinda da desigualdade social interfere diretamente em vários aspectos da vida da população, até na efetividade e eficiência das instituições locais de participação popular, como é o caso dos Conselhos Escolares.

Medeiros e Oliveira (2014) dizem que a educação no Brasil é altamente descentralizada, e essa descentralização se torna evidente na heterogeneidade de gastos e nas formas de gestão do sistema de ensino. Para os autores, as desigualdades educacionais refletem desigualdades regionais mais amplas.

As desigualdades educacionais, em suas várias dimensões, são realidade no Brasil e podem ser constatadas por índices e dados disponíveis. Waltenberg (2005), em seu estudo sobre desigualdade educacional, verificou que na distribuição de medidas de proficiência do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes de

2000 (Pisa 2000), para o Brasil, os alunos classificados entre os 10% com maiores notas obtiveram resultados 134% mais altos em Matemática, e 83% mais altos em Leitura, que os estudantes classificados entre os 10% com menores notas.

Metodologia aplicada no estudo

Quanto à abordagem, para a presente pesquisa o caminho escolhido foi o da abordagem mista, que combina a pesquisa quantitativa e a qualitativa em uma mesma investigação. Para Creswell (2010), o uso combinado das abordagens quantitativa e qualitativa proporciona maior compreensão dos problemas de pesquisa, utilizando os pontos fortes de cada abordagem.

Portanto, foi realizada uma pesquisa do tipo quantitativa em relação à coleta de dados a partir das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal, com o auxílio de questionários eletrônicos enviados remotamente aos Conselhos Escolares das escolas públicas. Já o aspecto qualitativo se deu com a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos especialistas em PDDE, que conhecem e vivenciam os pormenores do programa diariamente.

Além disso, o estado de Alagoas e o Distrito Federal foram selecionados como universo amostral, tendo em vista os indicadores coletados de fontes oficiais, dispostos na Tabela 1, que evidenciam a desigualdade educacional entre suas populações, visando estabelecer uma comparação entre as duas unidades da federação no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal na execução do PDDE.

Indicadores	Alagoas	Distrito Federal
IDEB (Ranking) – INEP/2019	17º	5º
Taxa de analfabetismo – IBGE/2019	17,2%	3,1%
Rendimento nominal – IBGE/2019	R$ 731,00	R$ 2.686,00
Proporção de jovens com Ensino Médio completo – PNUD/2010	25,86%	53,48%
Remuneração média dos docentes – INEP/2019	R$ 2.986,00	R$ 7.067,36
Taxa de docentes com formação adequada – INEP/2016	39,7%	73,3%

Tabela 1 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre Alagoas e Distrito Federal
Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE, Inep e PNUD.

O universo amostral desta pesquisa foi composto por 444 escolas do Distrito Federal, distribuídas entre suas Regiões Administrativas, e 1.855 unidades escolares do estado de Alagoas, distribuídas em seus 102 municípios, todas beneficiárias dos repasses do PDDE em 2019. O ano de 2019 foi escolhido como recorte, tendo em vista ser uma realidade temporal próxima e um exercício financeiro fechado, com disposição completa dos dados nos sistemas da autarquia.

Conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE

De modo geral, as respostas abordadas demonstraram um bom nível de conhecimento das etapas que compõem a gestão do PDDE, pois a maioria dos participantes manteve sua classificação de conhecimento como ótimo. Tal situação pode ser justificada pelo tempo de atuação dos respondentes junto às instituições de ensino, que em grande parte excede 10 anos de trabalho, possibilitando grande experiência na área.

Após abordar o nível de conhecimento sobre o PDDE apresentado pelas comunidades escolares, solicitou-se que os entrevistados classificassem sua percepção quanto à importância desse programa para suas instituições. As respostas estão demonstradas no Gráfico 1.

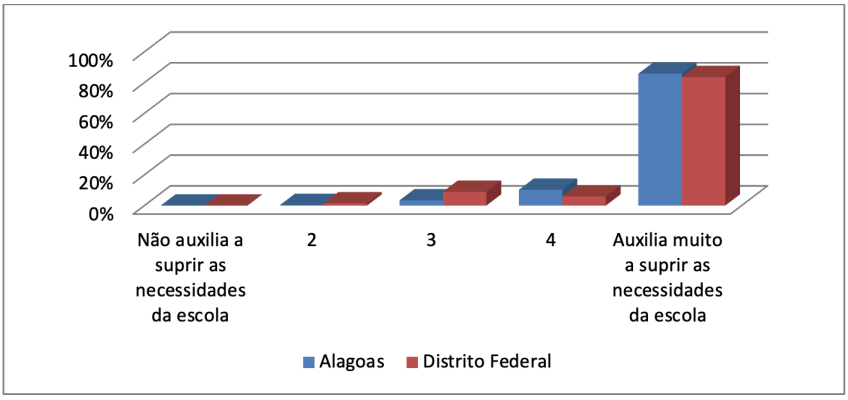


Gráfico 1 – Avaliação da importância do PDDE para as escolas
Fonte: Elaboração própria, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

Percebe-se que a maioria das respostas auferidas, ou seja, 83,6% dos entrevistados no Distrito Federal e 85,8% dos entrevistados em Alagoas, classificou que o PDDE auxilia muito as escolas a suprirem suas necessidades de infraestrutura física e pedagógica, atendendo satisfatoriamente ao objetivo do programa.

Outro objetivo do PDDE é fortalecer a participação social e a autogestão escolar, visando privilegiar a autonomia das escolas e o controle social, de acordo com os normativos que regem o programa. Sendo assim, questionou-se aos diretores se o programa atendia a essas proposições. Para 68,3% dos membros de Alagoas, o PDDE contribui para fortalecer a participação social e a autogestão escolar; 92,3% acham que o programa amplia a autonomia e a responsabilidade da comunidade escolar. No Distrito Federal, 57,4% afirmam que há o fortalecimento da participação social e da autogestão escolar, enquanto 94% dos respondentes acreditam na ampliação da autonomia e da responsabilidade da comunidade escolar.

A participação da comunidade escolar na execução do PDDE é de extrema importância. Santos e Silva (2016) afirmam que o Conselho Escolar é um mecanismo favorável à existência do controle social no âmbito da escola pública. Assim, foi perguntado se a comunidade escolar é convidada a participar de reuniões para planejar e elaborar os orçamentos relativos ao PDDE, conforme preceitua a norma do programa. A maioria dos gestores respondeu positivamente a esta questão, tanto no Distrito Federal quanto em Alagoas. É importante ressaltar, contudo, que a escola não deve apenas fazer o convite a toda a comunidade escolar para participar das reuniões, mas também monitorar e incentivar tal participação de todos os membros (pais, alunos, professores, funcionários).

Quanto ao resultado de tais reuniões, 77,6% dos respondentes do Distrito Federal e 75,3% dos respondentes de Alagoas afirmam que são divulgados em local de fácil acesso e visibilidade, de modo a demonstrar as aquisições e contratações que se pretendem realizar com os repasses do PDDE, possibilitando o acompanhamento das decisões, atendendo aos preceitos do artigo 26, inciso III, alínea "c", da Resolução CD/FNDE n. 10/2013.

As respostas às perguntas dos questionários acerca do conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal sobre gestão do PDDE evidenciam semelhanças entre essas unidades da federação, no que tange à utilização correta dos recursos, como planejar a execução e como prestar contas do programa. Além disso, evidenciou-se ainda posicionamentos semelhantes quanto à importância e contribuição do PDDE às escolas beneficiadas e ao fomento da autonomia da comunidade escolar.

Transparência fiscal praticada pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE

Foi levantado o conhecimento dos diretores dos Conselhos Escolares quanto ao tema transparência fiscal. Os resultados demonstraram que 76,5% dos respondentes do Distrito Federal e 73,1% dos respondentes de Alagoas, afirmaram possuir um bom nível de conhecimento sobre a transparência fiscal na administração pública. Além disso, 97% no Distrito Federal e 94,9% em Alagoas afirmaram que sua escola é transparente no que se refere à utilização dos recursos do PDDE.

Outra pergunta do questionário visava avaliar a percepção dos entrevistados quanto à divulgação de informações por parte de cada escola no que diz respeito aos recursos financeiros recebidos por meio do PDDE, ao planejamento dos gastos correspondentes e às despesas efetivamente realizadas. As respostas de ambas as unidades da federação estão demonstradas no Gráfico 2.

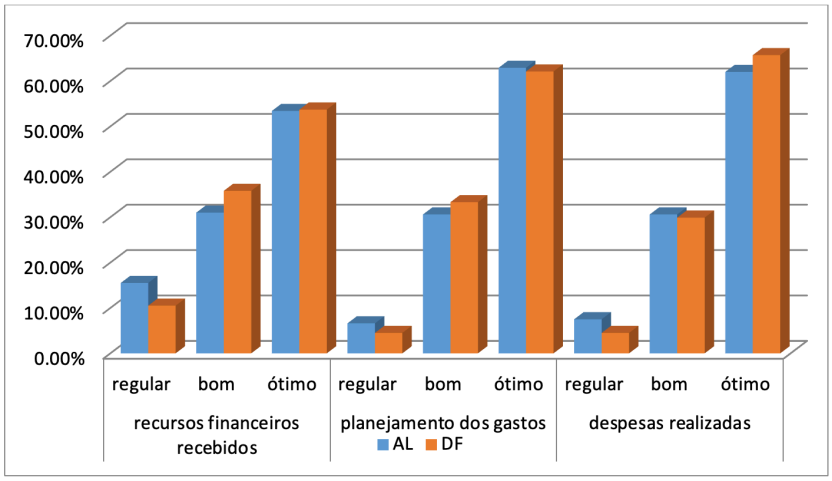


Gráfico 2 – Divulgação de informações no que diz respeito à Gestão do PDDE
Fonte: Elaboração própria, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

A análise gráfica permite inferir que tanto Alagoas quanto o Distrito Federal possuem um ótimo nível de transparência no que se refere à divulgação das informações fiscais da execução do PDDE dentre as escolas pesquisadas.

Para as instituições pesquisadas, perguntou-se quais os meios utilizados para a divulgação dos resultados da gestão financeira do PDDE. Os dados colhidos demonstraram que tanto em Alagoas quanto no Distrito Federal a forma mais utilizada é a divulgação por meios impressos (ata de reunião, cartazes, murais), seguida da divulgação por meios presenciais (reuniões periódicas com a comunidade escolar, eventos da escola).

A última pergunta quanto à transparência fiscal abordou outra questão acerca da divulgação das informações do PDDE. As respostas demonstraram que 89,7% dos gestores de Alagoas e 86,4% dos gestores do Distrito Federal consideram que as informações são repassadas de forma clara, precisa, completa e de fácil entendimento para todos, da maneira preconizada por Kim *et al*. (2005).

Os dados analisados demonstraram indícios de ótima qualidade no que se refere à transparência fiscal na execução dos recursos do programa, sendo que as informações fiscais são divulgadas de forma clara, precisa, completa e de fácil entendimento para todos, por meios impressos e/ou presenciais, tanto nas escolas de Alagoas quanto nas escolas do Distrito Federal.

Controle social praticado pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE

Os dados demonstraram que 76,2% dos gestores de Alagoas e 72,8% dos gestores do Distrito Federal afirmaram que possuem um bom nível de conhecimento sobre o

tema Controle Social. Ainda nesta seara, 80,3% dos respondentes do Distrito Federal e 83,4% dos respondentes de Alagoas afirmaram que há um bom controle social exercido em sua escola, por meio do Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres, na execução do PDDE.

Adrião e Peroni (2007) afirmam que a Unidade Executora é um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral, possuindo autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos recebidos do PDDE. Assim, foi questionado acerca da composição dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres das escolas pesquisadas. Para 84,4% das escolas do Distrito Federal e 89,6% das escolas de Alagoas, a composição inclui representantes de toda a comunidade escolar (inclusive alunos). Além disso, para 92,3% dos gestores do Distrito Federal e 93,3% dos gestores de Alagoas, essa composição é paritária, ou seja, possui o mesmo número de pessoas entre funcionários (incluindo professores) e não funcionários das escolas.

Para que a escola possa executar seu orçamento de forma legal, como também prestar contas dos recursos utilizados, é fundamental que todos aqueles que tenham a responsabilidade de acompanhar ou fiscalizar a gestão orçamentária das verbas públicas conheçam o conjunto de procedimentos estabelecidos por lei (Dourado *et al.*, 2006). Então, é imprescindível que os conselheiros escolares recebam capacitação no assunto, como cursos e participação em seminários, para exercer sua função; contudo, 56,1% dos respondentes do Distrito Federal e 52,4% de Alagoas afirmam que os membros das comunidades escolares não recebem nenhum tipo de capacitação.

Ainda assim, mesmo dentre a parcela que efetivamente recebe essa instrução, no Distrito Federal 43,8% afirmam que a qualidade dessas capacitações é regular, e em Alagoas 47,3% afirmam que a qualidade é apenas boa.

Por fim, os respondentes apresentaram sugestões de melhorias para o programa em uma resposta subjetiva. Os dados referentes foram organizados, codificados em blocos, e finalmente foram definidas categorias com as respostas que mais apareceram, traduzindo as principais sugestões de melhorias para o PDDE. As categorias estão demonstradas no Gráfico 3.

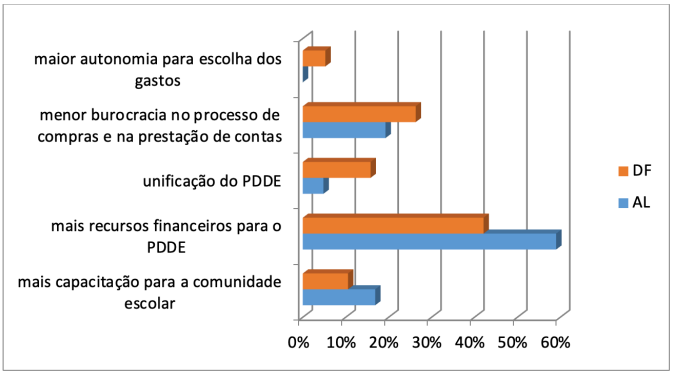


Gráfico 3 – Sugestões de melhorias para o PDDE
Fonte: Elaboração própria com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

Fica demonstrado após a análise de frequência dos dados colhidos que o conhecimento das comunidades escolares quanto ao PDDE, bem como os resultados relativos à transparência fiscal existentes nas unidades de ensino pesquisadas refletem no controle social exercido em função da execução do programa, já que ambas as unidades da federação afirmam possuir bom nível de conhecimento sobre o tema e exercer o devido controle social em suas escolas.

Em relação às capacitações sobre o PDDE, a análise dos dados demonstra um ponto sensível: as ações e os projetos não são suficientes para abarcar todos os beneficiários do programa, bem como a qualidade dessas ações é tida como regular ou boa em Alagoas e no Distrito Federal.

De modo geral, os dados colhidos por meio dos questionários aplicados permitem inferir que, mesmo diante das desigualdades educacionais evidenciadas pelos indicadores obtidos de fontes oficiais entre as duas unidades da federação pesquisadas, o conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE, bem como o exercício do controle social e da transparência fiscal relativos ao programa, não é díspar. Ambos possuem bom conhecimento acerca da gestão do programa e desempenham devidamente o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE.

Percepção dos colaboradores da Comde acerca do controle social e da transparência fiscal na execução do PDDE

Para os colaboradores da Comde (Coordenação das Políticas de Manutenção e Desenvolvimento Escolar), equipe do FNDE composta por especialistas em PDDE, de modo geral, o controle social e a transparência fiscal são realizados satisfatoriamente por meio dos membros dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres.

Para 62% dos especialistas entrevistados, as comunidades escolares participam ativamente das decisões sobre a execução do PDDE. Alguns relatos evidenciaram, contudo, que apesar da comunidade escolar ser participativa no geral, certos membros nem sempre se fazem presentes, como é o caso de alunos, pais de alunos e funcionários das escolas.

Para Santos e Silva (2016), o controle social é fortalecido com conselhos escolares de representação paritária que mantenham um diálogo permanente com a sociedade civil e tomem decisões coletivas, vivenciando práticas democráticas.

Foi possível observar nas entrevistas que a ausência de participação de pais de alunos, alunos e funcionários de escolas pode se dever por receio desses membros em administrar recursos públicos, tendo em vista que esta é uma função acompanhada de

grande responsabilidade. Além disso, a ausência de incentivo e acompanhamento por parte dos gestores das escolas e do FNDE, e a falta de conhecimento quanto à execução do programa também podem motivar a ausência de participação desses atores.

Fornecer capacitação adequada e completa a todos os membros das comunidades escolares pode trazer fomento à participação de todos os atores envolvidos na comunidade escolar, e ainda trazer vantagem no que concerne à frequente troca de gestão nas escolas.

Quando apenas os diretores escolares ou professores recebem tais capacitações, o conhecimento se perde no momento dessa troca. Se pais, alunos e funcionários também adquirem conhecimento sobre como executar devidamente o PDDE, as informações permanecem nessa fatia da comunidade escolar.

Proposição de melhorias para o PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal

Os questionários aplicados às comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal evidenciaram que um dos principais entraves para a execução e para a prestação de contas do PDDE e suas Ações Agregadas é o fato de que os gestores se deparam com várias contas para administrar. Outras razões demonstradas foram a limitação na aplicação dos recursos de cada ação (os recursos ficam engessados, apenas podendo ser utilizados com critérios específicos, dificultando a autonomia), e a insuficiência de recursos para cada ação agregada.

Assim, uma grande melhoria, do ponto de vista dos executores do PDDE, seria a unificação do PDDE e suas Ações Integradas, tanto para o repasse financeiro quanto para a execução e prestação de contas.

A unificação do PDDE e suas Ações Integradas é uma medida que pode possibilitar melhor controle social e facilitar a transparência fiscal dos recursos utilizados na execução do programa. Ao unificar o repasse, englobam-se todos os dispêndios financeiros, que muitas vezes são extremamente pequenos, aumentando o valor disponível e trazendo uma autonomia real para a comunidade escolar, que terá um maior leque de escolhas de onde gastar o dinheiro, dentre as possibilidades previamente definidas e suas necessidades personalizadas. Além disso, a utilização de uma única conta bancária facilita a execução e o controle pelas pessoas que muitas vezes não têm conhecimento suficiente sobre o programa ou têm receio de lidar com recursos públicos.

Assim, para se efetivar tal proposição de melhoria, faz-se necessário um esforço conjunto entre o FNDE e o MEC, no sentido de se elaborar uma norma única para o PDDE, englobando suas Ações Integradas, além de um estudo de viabilidade para o repasse financeiro global do programa.

Outra dificuldade enfrentada pelas comunidades escolares é o baixo valor do repasse financeiro do programa. Os dados colhidos por meio dos questionários eletrônicos evidenciaram que essa é uma das maiores reclamações dos executores da ponta. Para os colaboradores da CODDE, uma possibilidade de mitigar esse problema seria realizar maiores repasses financeiros para localidades com melhor resultado no Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (Ideges).

De acordo com o FNDE, um dos propósitos do Ideges seria realizar uma alocação orçamentária mais eficiente, de maneira a enviar mais recursos financeiros a entidades com melhor gestão da execução do PDDE, traduzidas em melhores faixas de classificação do índice. Além disso, o instrumento serviria ainda para orientar ações de assistência técnica, direcionando capacitações e orientações específicas para as localidades com piores desempenhos (Brasil, 2020).

Assim, para mitigar a dificuldade relatada pelas comunidades escolares quanto ao baixo valor do repasse financeiro do Programa, propõe-se que as escolas que atinjam notas consideradas "altas" ou "muito altas" no Ideges recebam um valor maior de recurso *per capita*.

Como o índice mede exclusivamente a capacidade de gestão da Unidade Executora, possui o potencial de estimular o engajamento da comunidade escolar na busca pela excelência da correta execução do programa, fortalecendo o controle social e a transparência fiscal do PDDE. Portanto, faz-se válida a estratégia de possibilitar maiores recursos financeiros para entidades com maiores notas de Ideges, mesmo sem o aumento dos recursos orçamentários para o programa.

Tomando por base que uma das variáveis do índice leva em consideração a taxa de execução dos recursos, o repasse realizado com base no Ideges serviria para suavizar o problema de escolas que recebem e não gastam o dinheiro, gerando um desperdício dos recursos que poderiam estar sendo gastos por outra escola. Esses recursos não utilizados por algumas UEx são fonte potencial para serem redirecionados às escolas que melhor gerem o programa.

A iniciativa de realizar maiores repasses financeiros para as entidades com melhor desempenho no Ideges seria uma forma de premiação às comunidades escolares que melhor executam o PDDE, incentivando a melhoria contínua. Alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstram maior capacidade de gestão, estimulam a participação de todos na escolha dos gastos e empregam devidamente as verbas recebidas é um modo de evitar a ociosidade de recursos e reduzir riscos de possíveis desvios, uma vez que os recursos estarão sendo empregados totalmente em sua finalidade.

A última proposição do presente estudo diz respeito à capacitação dada aos membros das comunidades escolares. Em que pese os esforços do FNDE em realizar ações de capacitação abrangentes sobre o PDDE em todo o Brasil, como os projetos Formação pela Escola, Centro Colaboradores, Boletim do PDDE, Webinários e demais

capacitações por ensino a distância realizados com o intuito de levar conhecimento acerca dos aspectos do programa, foi possível constatar que muitas vezes as formações focam apenas nos gestores das escolas.

Necessário se faz, assim, o fortalecimento da ideia de participação efetiva de pais de alunos, alunos, funcionários das escolas, professores e demais membros da sociedade civil na gerência dos recursos do programa, fazendo a inclusão dessas pessoas nos eventos de capacitação.

O estímulo ao repasse de informações acerca do programa entre comunidades escolares vizinhas, e até mesmo de gestores escolares que estão deixando seus cargos aos novos gestores que assumem as funções, é de extrema importância também, para que se crie uma memória de execução efetiva do PDDE, e para que haja o fortalecimento do controle social no programa.

Considerações finais

O Programa Dinheiro Direto na Escola é fundamentado no princípio de descentralização da execução dos recursos federais destinados ao ensino e no reforço ao exercício da cidadania, visando fortalecer a autonomia da escola e o controle social.

Os recursos repassados pelo FNDE, de forma suplementar, beneficiam alunos das escolas de educação básica de todo o país, entretanto, demandam responsabilidade e transparência de todos os atores envolvidos nas comunidades escolares.

Esta pesquisa teve como proposta responder à questão: as comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares?

Foram estudados dois estados com extrema desigualdade educacional entre si, buscando evidenciar se há alguma diferença no engajamento das comunidades escolares, no que se refere à execução do PDDE, seu controle social e transparência fiscal.

Foi possível observar ainda, por meio dos dados colhidos, que tanto Alagoas quanto o Distrito Federal possuem um bom nível no que se refere ao exercício do controle social na execução do PDDE, assim como um ótimo nível de transparência fiscal no que se refere à divulgação dos recursos financeiros recebidos por meio do programa, do planejamento dos gastos correspondentes e das despesas efetivamente realizadas.

Os dados dos questionários demonstraram ainda que o programa é de extrema importância, auxiliando a suprir as necessidades das escolas. Entretanto, existem diversos desafios a serem enfrentados pela realidade escolar, como a quantidade

insuficiente de recursos financeiros, a falta de conhecimento por parte de alguns membros da comunidade escolar e a pouca autonomia na escolha dos gastos.

Também foi possível observar o empenho das equipes envolvidas com o PDDE dentro do FNDE. É importante ressaltar, contudo, que os problemas levantados por meio dos questionários enviados aos gestores de Alagoas e do Distrito Federal ainda não foram resolvidos completamente.

Em relação às capacitações realizadas, é imprescindível que se possibilite e incentive a participação de toda a comunidade escolar nos diversos eventos e projetos realizados, e não apenas dos dirigentes das UEx ou seus representantes, de modo a fomentar o controle social para a execução do PDDE.

Capítulo 8

Evolução do transporte escolar público do Brasil

Yaeko Yamashita

Engenheira civil, mestra, PhD em Transporte com pós-doutorado. Professora universitária, pesquisadora há mais de 30 anos na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é pesquisadora sênior do CNPq, colaboradora na Universidade Federal de Goiás (UFG) e no Programa de Pós-Graduação da FAU, na UnB. É consultora em Transportes e Engenharia Territorial. Contato: yaekoyamashita@gmail.com

Marcos Paulino Roriz Junior

Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). É professor do curso de Engenharia de Transportes da UFG. É pesquisador na área de Sistemas Inteligentes de Transporte e Cidades Inteligentes. Contato: marcosroriz@ufg.br

Introdução

Em 2018, o Brasil possuía mais de 48 milhões de alunos matriculados na rede pública de Educação, sendo que, desse total, 5,2 milhões correspondiam a alunos que residiam em área rural (Inep, 2018). Grande parte desse alunado depende de ações do poder público para conseguir se deslocar de suas moradias até as escolas onde estudam; em muitos casos, são trajetos longos e penosos para os estudantes.

Com o objetivo de atenuar os problemas da população, os governos vêm investindo cada vez mais em políticas públicas capazes de promover benefícios à sociedade, por meio dos programas sociais. Nesse sentido, o Governo Federal, junto a estados, Distrito Federal e municípios, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem

desenvolvido a Política Nacional de Transporte Escolar.

Essa política nacional, que inclui programas como o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), tem sido, cada vez mais, alvo de discussão. Afinal, ainda persiste o número de estudantes que deixam as escolas por falta de acesso (FNDE, 2019; Pinheiro, 2013; Feijó, 2013).

O PNATE é um programa configurado por assistências financeiras automáticas, em caráter suplementar, por meio de repasses diretos em conta corrente específica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sem necessidade de convênios.

Embora o PNATE seja um importante auxílio voltado para as despesas com manutenção, seguros, licenciamento e demais serviços de mecânica, não abrange todas as necessidades de melhoria das condições de transporte dos estudantes. Nesse sentido, a criação do Programa Caminho da Escola foi um incremento na Política Nacional de Transporte Escolar, em especial para renovar e padronizar a frota escolar.

De acordo com o FNDE (2019), o Caminho da Escola é um programa voltado prioritariamente para alunos residentes em zonas rurais e ribeirinhas, almejando segurança e qualidade no deslocamento desses alunos às escolas públicas.

Quando são analisados apenas os números referentes ao Programa Caminho da Escola, já se percebe a sua relevância para o país. Até 2018, aproximadamente 99% dos municípios brasileiros já haviam aderido ao programa, e, até novembro daquele mesmo ano, foram distribuídas, em todo o país, 176.988 bicicletas escolares, 45.320 ônibus escolares e 1.310 lanchas escolares (FNDE, 2019).

No entanto, esses números ainda são pequenos diante da demanda existente. Do total de alunos matriculados na rede pública de educação, mais de 9 milhões usam e dependem do transporte escolar gratuito, oferecido pelo poder público, para terem garantido o seu direito à educação. Isso demonstra a importância da implementação de programas como o Caminho da Escola. Contudo, não basta implementar o programa, faz-se necessário verificar o seu impacto, isto é, se ele está gerando efetivamente o retorno esperado.

Nesse contexto de expansão do acesso ao transporte escolar, este trabalho buscou avaliar aspectos da eficiência da Política Nacional de Transporte Escolar, e, de forma específica, do Programa Caminho da Escola. Para isso, foi realizada uma pesquisa *web* com a participação de gestores municipais de mais de 2.300 municípios brasileiros.

Essa amostra garantiu um nível de confiança de 98%, com erro amostral de ±2%. Os dados desta pesquisa foram então comparados aos obtidos pelo FNDE em 2007, em outra pesquisa *web* realizada pelo órgão, ano no qual o país ainda não contava com tal política pública.

Dessa forma, foi realizada uma análise comparativa entre um levantamento ocorrido imediatamente antes da implantação do Programa Caminho da Escola, que

aconteceu em 2008, e um levantamento ocorrido dez anos após a sua implementação, possibilitando verificar os impactos dessa política no transporte escolar público do Brasil.

O Programa Caminho da Escola

O Programa Caminho da Escola foi concebido como uma política pública que integra diferentes instituições governamentais e privadas; juntas, agem para solucionar o problema do transporte escolar rural, tentando sanar as dificuldades de acesso e as complicadas condições de operação no interior do país.

Historicamente, a população rural encontra mais dificuldades no acesso às unidades de ensino, em razão das grandes distâncias a serem percorridas. Isso se deve, em grande medida, ao fato de diversas escolas se localizarem fora da área rural. Nessas circunstâncias, o transporte escolar é fundamental para o acesso às unidades de ensino (Egami *et al*., 2006).

Com o intuito de facilitar a aquisição de veículos para o transporte escolar, o Governo Federal disponibilizou, por meio do FNDE, um crédito especial a municípios, estados e Distrito Federal, facultando-lhes, assim, um modelo de compras com custos reduzidos.

Diante dessa necessidade, a Resolução CD/FNDE n. 03, de 28 de março de 2007 (Brasil, 2007), criou o Programa Caminho da Escola, posteriormente disciplinado pelo Decreto da Presidência da República n. 6.768, de 10 de fevereiro de 2009 (Brasil, 2009), por sua vez revogado pelo Decreto n. 11. 162, de 4 de agosto de 2022.

O programa teve o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência nas escolas dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural, tanto nas redes estaduais quanto nas municipais.

Além dos objetivos descritos, o Caminho da Escola também visa padronizar os veículos de transporte escolar, reduzir os preços dos veículos e aumentar a transparência dessas aquisições (Brasil, 2009).

A padronização dos veículos ocorre por meio de uma parceria entre o FNDE e o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia), uma vez que são oferecidos veículos com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes e adequado às condições de trafegabilidade das vias em zonas rurais e urbanas brasileiras, bem como de navegabilidade das embarcações nos rios do país.

A partir da publicação da Resolução CD/FNDE n. 45, de 20 de novembro de 2013, o Programa Caminho da Escola teve sua abrangência ampliada. Dessa forma, ele

passou a ser voltado prioritariamente para estudantes residentes de áreas rurais que frequentam escolas públicas do ensino básico ou de educação superior, ofertando ônibus, lanchas e bicicletas fabricados com especificações adequadas para o tráfego nessas regiões (Brasil, 2103). Contudo, o programa também pode atender estudantes de áreas urbanas.

Além do uso diário para garantir o acesso às escolas por parte dos estudantes, os veículos também podem ser utilizados para garantir o desenvolvimento de atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer previstas no plano pedagógico e realizadas fora do estabelecimento de ensino. No entanto, para que isso se viabilize, bem como o transporte de alunos do ensino superior, é necessário que o condutor do veículo tenha consigo autorização expressa conforme modelo constante na Resolução CD/FNDE n. 45, de 20 de novembro de 2013 (Brasil, 2013).

A aquisição dos veículos do Programa Caminho da Escola, padronizados para o transporte escolar, ocorre por meio de pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo FNDE. Existem três formas para estados, municípios e o Distrito Federal participarem do Caminho da Escola: assistência financeira do FNDE, recursos próprios ou linha de crédito do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (Brasil, 2009).

O Programa Caminho da Escola entre os anos de 2008 e 2018

As análises aqui apresentadas tratam do número relativo de municípios que aderiram ao Programa Caminho da Escola entre os anos de 2008 e 2018. O ano de 2008 corresponde àquele em que se iniciou o processo de adesão dos municípios.

De acordo com a Tabela 1, a qual mostra o percentual de adesão anual entre 2008 e 2018 para o Brasil, verifica-se que, no início do programa, 20% dos 5.570 municípios do Brasil aderiram ao Programa Caminho da Escola. O ano com maior número de adesões foi 2012, em que 59% dos municípios brasileiros adquiriram veículos para o transporte escolar por meio do programa.

Ano	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*Média Nacional*
Brasil	20%	38%	43%	25%	59%	34%	26%	2%	21%	30%

Tabela 1 – Percentual de municípios que aderiram ao Programa Caminho da Escola
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE.

Pode-se observar ainda, no Gráfico 1, que, a partir de 2016, 98,7% dos municípios brasileiros já haviam aderido ao programa. Vale ressaltar que nem todos os municípios possuem transporte escolar. Isso se dá em função de características peculiares, como

inexistência de área rural ou deslocamento dos alunos feito por transporte público convencional da cidade.

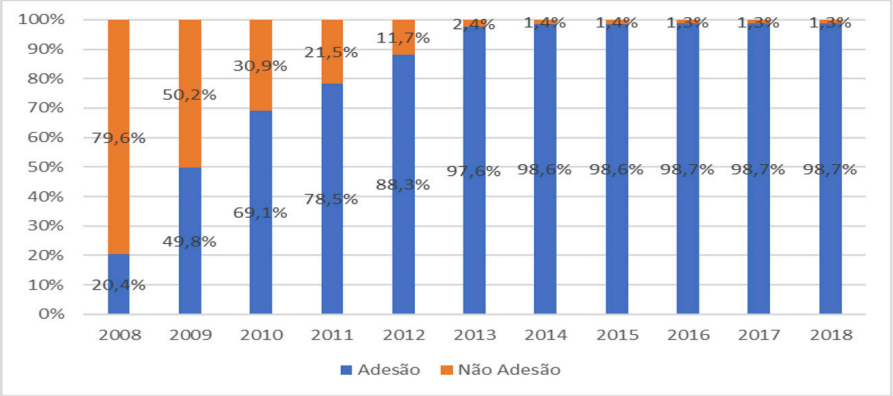


Gráfico 1 – Percentual acumulado de municípios que aderiram ao Caminho da Escola
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE.

Em termos de números de veículos já disponibilizados pelo Caminho da Escola, verifica-se que até o ano de 2018 foram distribuídos, em todo o país, 176.988 bicicletas escolares, 45.320 ônibus escolares e 1.310 lanchas escolares, conforme (FNDE, 2019).

Metodologia da pesquisa e espaço amostral

A metodologia adotada neste estudo foi a de realizar uma pesquisa web com a participação dos gestores municipais e, ao final, comparar os resultados obtidos com aqueles verificados em outra pesquisa web desenvolvida pelo FNDE em 2007 (FNDE/Ceftru, 2007a; FNDE/Ceftru, 2007b; FNDE/Ceftru, 2008).

O novo levantamento foi realizado em 2018, com a equipe de desenvolvimento deste artigo, e o formulário de coleta de dados foi disponibilizado para todos os gestores municipais do Brasil (ou seja, os 5.550 municípios), de 15 de junho de 2018 até 31 de agosto de 2018.

Para fortalecer o processo de coleta dos dados e a participação dos gestores municipais também foi encaminhado ofício a todos os municípios informando sobre a pesquisa e solicitando o preenchimento do formulário encaminhado.

Ao final do levantamento de dados, foram obtidas 2.361 respostas completas dos gestores municipais. 877 respondentes preencheram, mas não finalizaram todo o questionário. Os números atingidos na coleta de dados demonstram que 42% dos municípios prestaram informações sobre o transporte escolar, advindas dos questionários aplicados aos gestores municipais. Essa informação apresenta relevância estatística, com níveis de 98% de confiança, no que se refere à inferência estatística, e um erro amostral de ±2%.

A Figura 1 apresenta a distribuição espacial dos municípios que participaram da pesquisa dos gestores, tanto aqueles que não finalizaram como aqueles que completaram o preenchimento do formulário.

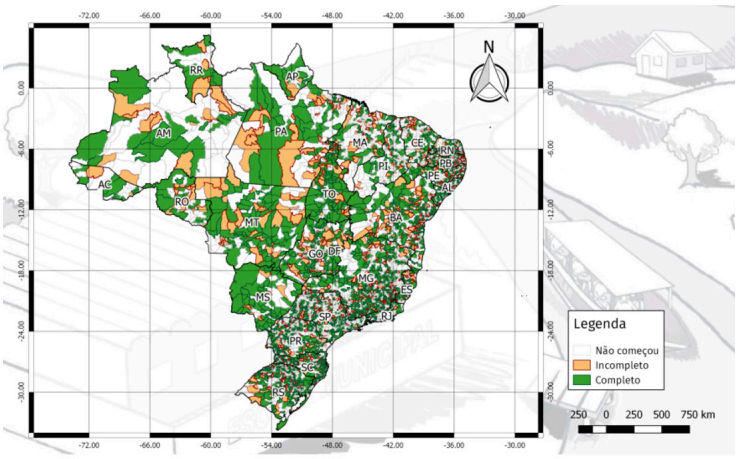


Figura 1 – Espacialização da pesquisa com gestores
Fonte: Elaboração própria, a partir da pesquisa *web*.

É importante salientar que, em uma análise estatística realizada, verificou-se que a distribuição dos municípios participantes da pesquisa ficou equivalente à distribuição dos municípios de cada estado, em relação ao total do país, ou seja, em termos relativos, verificou-se equivalência entre a distribuição dos municípios da amostra por estado, e sua distribuição do total do país. Tal aspecto pode ser confirmado pela análise de regressão entre o percentual de municípios por estado e o percentual de municípios que participaram da pesquisa por estado (Gráfico 2).

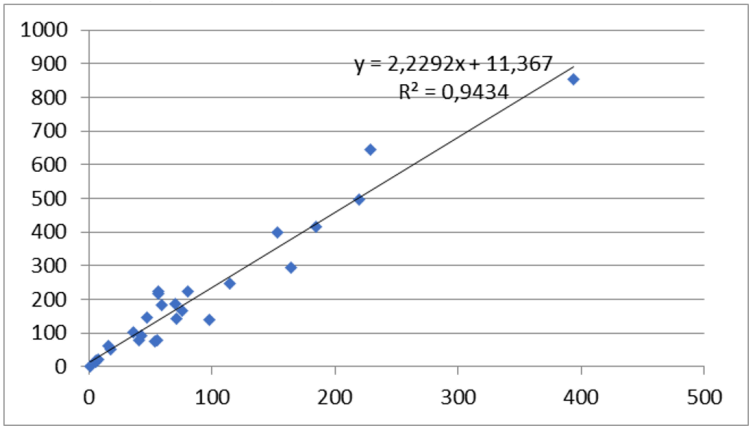


Gráfico 2 – Análise de regressão – Pesquisa com gestores
Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado na análise de regressão, o modelo aponta para uma forte correlação (R2 = 0,9434). Dessa forma, verifica-se que a distribuição dos municípios participantes da pesquisa é equivalente à distribuição dos municípios nos estados.

Evolução do transporte escolar

A evolução do transporte escolar aqui apresentada é o resultado da comparação das duas pesquisas *web* desenvolvidas pelo FNDE, em parceria com instituições de ensino superior, sendo uma em 2007 e a outra em 2018.

Assim, foi possível avaliar a evolução do transporte escolar no Brasil com a implantação do Programa Caminho da Escola. Essa evolução pode ser medida a partir dos seguintes atributos do transporte escolar: propriedade dos veículos, tipificação veicular e idade da frota.

Propriedade dos veículos

Os veículos da frota que opera o transporte escolar podem ser caracterizados em função de sua propriedade, podendo ser divididos em veículos da frota própria da Prefeitura ou da frota terceirizada, contratada por meio de licitação.

Como pode ser observado no Gráfico 3, na média nacional houve um aumento da participação de frota terceirizada na operação do transporte escolar, passando de 51,3% para 62,5%. Dessa forma, houve uma redução da participação da frota própria, que passou de 48,7% para 37,5%.

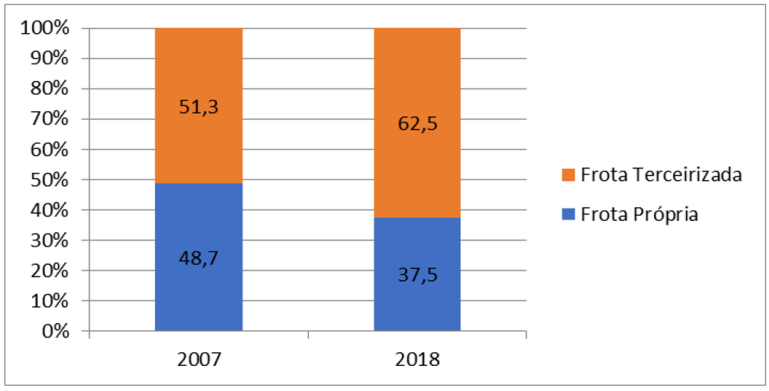


Gráfico 3 – Propriedade dos veículos (Brasil)
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa web.

Tipificação veicular

A análise comparativa entre os tipos de veículos utilizados para o transporte escolar entre os anos de 2007 e 2018 foi feita considerando as mesmas categorias de veículos adotados no ano base (2007).

Diante desse fato, alguns tipos de veículos detalhados na pesquisa de 2018 foram agrupados em categorias correspondentes, para facilitar a análise comparativa, e os resultados são apresentados nos tópicos a seguir, separando-se por veículos rodoviários e aquaviários. Em relação às bicicletas como meio de transporte escolar, foi feita uma análise separada.

a) Veículos rodoviários

A avaliação comparativa permitiu verificar que houve um aumento da participação percentual dos ônibus e micro-ônibus na operação do serviço de transporte escolar (Gráfico 4). Em termos percentuais, o ônibus teve um aumento de 2,67%, enquanto o micro-ônibus teve um aumento de 10,72%.

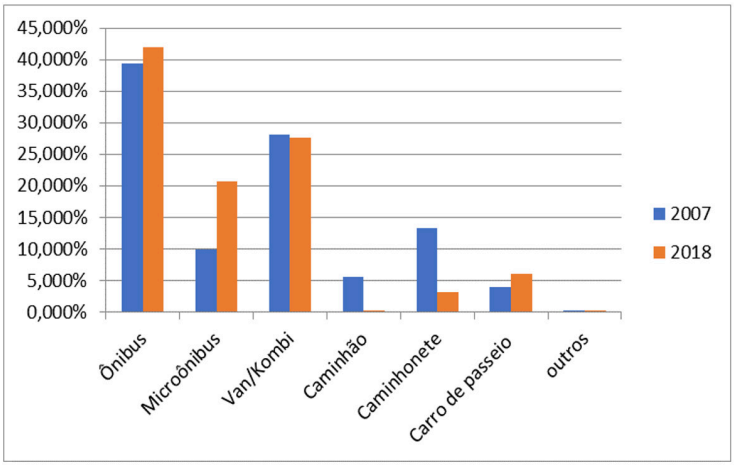


Gráfico 4 – Comparação da participação dos veículos rodoviários – 2007 e 2018
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa *web*.

A participação da Kombi/Van se manteve muito próxima nos dois anos analisados, enquanto pode-se observar uma redução considerável no número de caminhões e caminhonetes de 2007 para 2018. No caso dos caminhões, essa redução foi de 5,25%, enquanto a participação das caminhonetes teve uma redução de 10,15%. Além disso, verificou-se um aumento de 2% na participação de carros de passeio.

É importante observar que para as duas pesquisas foram registrados motos e animais de tração no transporte dos alunos para as escolas.

b) Veículos aquaviários

Uma avaliação comparativa entre os anos de 2007 e 2018, no que se refere aos tipos de veículos aquaviários adotados para o transporte escolar, pode ser observada no Gráfico 5.

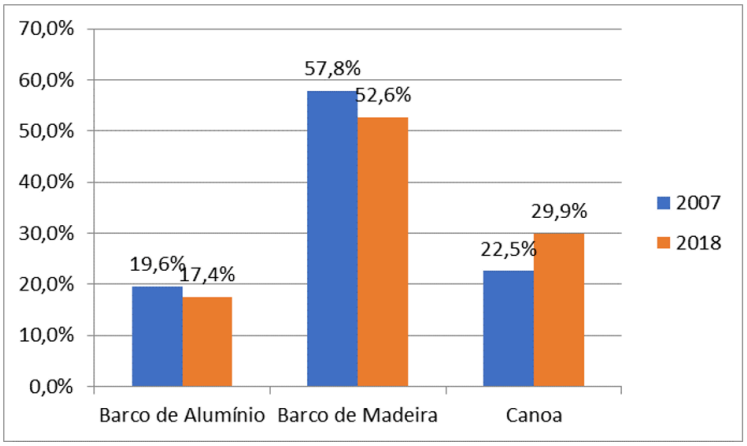


Gráfico 5 – Participação dos veículos aquaviários – 2007 e 2018
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa *web*.

Avaliando os resultados encontrados, verifica-se que houve um aumento da participação da canoa (7,4%), enquanto as participações do barco de alumínio e de madeira tiveram uma redução em 2,1% e 5,2%, respectivamente.

c) Bicicleta

Os resultados da pesquisa de 2018 apontam crescimento expressivo da bicicleta como meio de transporte para o deslocamento dos alunos para as escolas (Tabela 2).

Em 2007, essa participação era menor que 1%. Agora, ela representa 12,8% do total de veículos usados para o transporte dos estudantes, considerando-se apenas as bicicletas utilizadas pelos alunos que residem em área rural.

ANO	Rodoviários	Aquaviários	Bicicletas	Outros
2007	99,115%	0,782%	0,015%	0,087%
2018	82,301%	4,631%	12,823%	0,245%

Tabela 2 – Participação das bicicletas – 2007 e 2018
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa *web*.

No levantamento de 2006, foram observadas apenas 6 bicicletas sendo utilizadas, 3 na região Norte e outras 3 na região Nordeste. No entanto, esse número passou para 9.152 bicicletas utilizadas por alunos residentes em área rural e 31.391 bicicletas utilizadas por alunos residentes em área urbana, distribuídas nas cinco regiões do país (Gráfico 6).

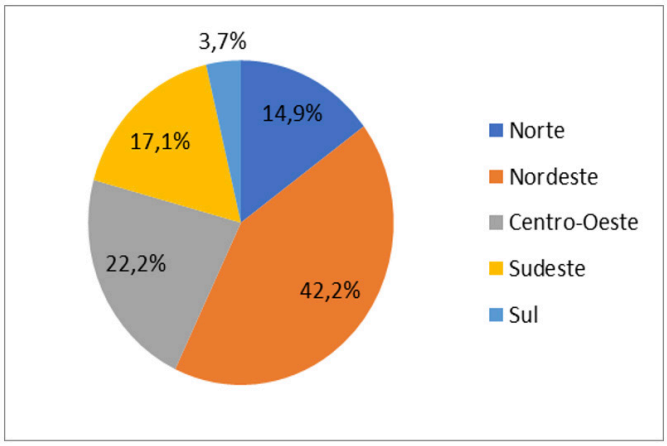


Gráfico 6 – Distribuição do uso de bicicleta por região
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa *web*.

Verifica-se que o Nordeste concentra a maior parcela de alunos que vão à escolas de bicicleta, chegando a 42% do total de alunos que usam esse meio para deslocar-se até as unidades de ensino.

Idade da frota

A idade da frota utilizada para o transporte escolar será analisada separadamente por meio de transporte, ou seja, rodoviária e aquaviária.

a) Frota rodoviária

A idade da frota rodoviária que opera no transporte escolar rural no Brasil teve uma queda, na média nacional, de 6,7 anos, valor considerável para os 11 anos que separam a primeira coleta, ocorrida em 2007, da ocorrida em 2018. Dessa forma, a idade média da frota rodoviária no Brasil passou de 15,6 para 8,9 anos, como pode ser observado no Gráfico 7.

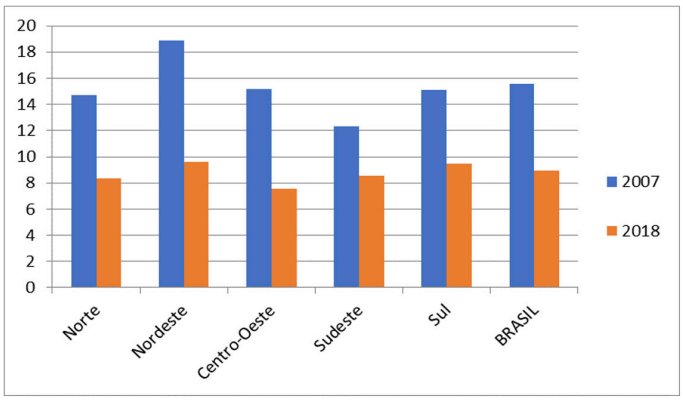


Gráfico 7 – Idade da frota rodoviária por região do país
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa *web*.

Os dados do Gráfico 7 mostram que em todas as regiões do país houve queda na idade média dos veículos rodoviários utilizados para o transporte escolar. A maior queda na idade da frota ocorreu na região Nordeste, passando de 18,9 anos para 9,6 anos.

Além do exposto, foram identificados veículos com até 51 anos de idade operando no transporte escolar, no levantamento de 2018, enquanto que, em 2007, foram encontrados veículos com 74 anos de idade em operação.

b) Frota aquaviária

No levantamento ocorrido em 2007, não houve a estimativa da idade média da frota aquaviária. No entanto, será apresentada a idade média da frota aquaviária a partir do estudo de 2018.

Para os veículos aquaviários, foram encontrados veículos desde com 1 ano de idade até veículos com 23 anos de idade. A idade média da frota aquaviária discriminada na pesquisa foi de 6,3 anos.

Considerações finais

A finalidade deste trabalho foi avaliar o Programa Caminho da Escola para verificar se essa política pública conseguiu atingir os objetivos estabelecidos no início de sua implantação, ou seja, contribuir para renovação e padronização da frota de veículos escolares e garantir segurança e qualidade no transporte dos estudantes.

No que se refere à padronização da frota e melhoria da segurança e da qualidade do transporte escolar, observa-se avanço nesses aspectos. Na comparação dos dados obtidos com a pesquisa realizada antes da implantação do programa e após a sua implantação, observou-se uma redução no uso de veículos impróprios, como caminhões e caminhonetes adaptados, os famosos veículos "pau-de-arara". A utilização desses tipos de veículos teve uma redução de mais de 15 pontos percentuais. Além disso, houve um aumento na participação percentual do ônibus (3%) e do micro-ônibus (11%).

Esses números mostram que começa a ocorrer maior padronização dos veículos utilizados para o transporte escolar no país. Além disso, a substituição dos veículos impróprios por veículos específicos para transportar estudantes traz mais segurança, conforto e qualidade.

Ainda avaliando aspectos da qualidade do transporte escolar, bem como do aumento de segurança e conforto dos estudantes, tem-se a redução observada na idade média dos veículos que operam o serviço de transporte escolar no país. Na média nacional, pode-se observar uma redução de 6,7 anos na idade dos veículos rodoviários.

Tal redução foi observada em todas as regiões do país, e em especial no Nordeste, onde essa redução foi de 9,3 anos.

Como dito anteriormente, a idade da frota é um indicativo de melhoria da qualidade e da segurança no transporte dos estudantes, uma vez que os veículos passam a contar com mais itens de segurança, que não eram exigidos para veículos mais antigos. Além disso, geralmente apresentam condições de maior conforto para os usuários.

Deve-se salientar, ainda, que as condições a que esses veículos são submetidos no dia a dia da operação de transporte de estudantes leva a uma precarização das condições mecânicas e físicas, o que exige um processo contínuo de renovação dessa frota.

Ao avaliar o Caminho da Escola, percebe-se que esse programa tem atingido seus objetivos com êxito, no que se refere à melhoria da qualidade, da segurança e do conforto no deslocamento dos estudantes no trajeto casa-escola. Além disso, ele vem promovendo a substituição de veículos originalmente produzidos para o transporte de carga por veículos produzidos especialmente para o transporte de estudantes e que atendem às especificidades da área rural do país.

Assim, o Programa Caminho da Escola faz parte de uma Política de Transporte Escolar que traz consigo, além dos seus objetivos básicos apontados pelo programa, características importantes para garantir o acesso à educação por parte de uma grande parcela da população que, sem tal política, não teria assegurado o seu direito à educação e à construção de um futuro mais digno.

Capítulo 9

Impacto do Programa Caminho da Escola na evasão escolar

Waleska de Fátima Monteiro

Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), com doutorado sanduíche na Emory University em Atlanta (EUA). Experiência em Economia, com ênfase em Econometria, Microeconometria, Microeconomia e Economia do Setor Público. Professora dos cursos de Engenharia de Produção e de Pós-Graduação em Economia na Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua no Departamento de Estudos Econômicos do CADE com Avaliação de Defesa Comercial. Contato: wfmonteiro05@gmail.com

Ronny Marcelo Aliaga Medrano

Engenheiro civil (EMI), mestre em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Transportes (UnB). É professor adjunto do curso de Engenharia de Transportes da Universidade Federal de Goiás (UFG). Seus interesses de pesquisa e área de atuação concentram-se em investigar modelos de Demanda e Simulação de Sistemas de Transporte, Ciência dos Dados aplicados a Sistemas de Transportes. Contato: ronnymarcelo@ufg.br

Introdução

O último censo demográfico no Brasil contabilizou cerca de 60 milhões de crianças e jovens em idade escolar (IBGE, 2020). Desses 60 milhões, 76% estão matriculados em escolas do ensino público brasileiro, mas, por ano, em média, cerca de 1.860 evadem das escolas, conforme informações sobre taxa de evasão disponibilizada pelo Ministério da Educação (MEC).

Esse é um tema que não tem passado despercebido pelos estudiosos. A evasão escolar pode ocorrer por diferentes causas, entre elas a falta de engajamento dos jovens nas atividades escolares e uma grande quantidade de informação sobre a incidência desse fenômeno vem sendo acumulada.

Os motivos que levam os alunos a evadirem são diversos; contudo, alguns deles já são consensos na literatura e podem ser divididos em três tipos de causa. A primeira delas abarca questões de acesso, tais como: disponibilidade de estabelecimentos de ensino, necessidade de inserção no mercado de trabalho, gravidez, pobreza e doenças.

A segunda, por sua vez, agrega fatores ligados ao ambiente escolar, como, por exemplo, a qualidade educacional e as defasagens de aprendizado. Por fim, parte da evasão e do abandono pode ser atribuída à falta de engajamento e de resiliência emocional do discente (Barros *et al.*, 2001).

Neste artigo, abordaremos a evasão provocada pela falta e pela dificuldade de acesso à educação, ligada à inexistência de transporte nas áreas rurais dos municípios.

As políticas referentes ao transporte escolar vêm de encontro a essa lacuna, exatamente para tentar suprir essa deficiência. O MEC, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vem buscando, a partir dessas políticas, mudar o cenário nacional quanto à dificuldade de acessibilidade dos alunos. Nesse sentido, a Política Nacional de Transporte Escolar, por meio do FNDE, criou em 2007 o Programa Caminho da Escola.

A avaliação do Programa Caminho da Escola, política pública voltada para estudantes brasileiros residentes em áreas rurais, destaca a importância de se criar mecanismos de avaliação das políticas públicas. Este estudo tem como objetivo apresentar brevemente o programa e avaliar o seu impacto sobre o aspecto da evasão escolar, uma vez que um dos objetivos do Caminho da Escola é a sua redução.

O presente capítulo se estrutura da seguinte forma: a seção 1 traz uma discussão sobre avaliação de políticas públicas. Seguindo, a seção 2 apresenta o Programa Caminho da Escola. A seção 3 descreve os aspectos metodológicos utilizados para desenvolver a análise de impacto. Os resultados são discutidos na seção 4. Finalizando o texto, apresentamos uma breve conclusão.

Avaliação de políticas públicas

Uma política pública, segundo Secchi (2013), é uma diretriz elaborada para enfrentamento de um problema público. A forma como o problema é enfrentado aponta a intencionalidade de tratamento, a resolução e o lugar na agenda governamental. A política pública como política de Estado, vale ressaltar, é mais forte do que as políticas governamentais. Destaca-se, assim, não apenas a articulação do Estado com a sociedade, mas também a atuação de outras instituições.

Apesar de o Estado não ser o único formulador de políticas públicas, no Brasil, o Estado moderno termina assumindo o protagonismo na criação de políticas públicas.

Primeiro, pela sua própria natureza, caracterizando-se como criador de políticas públicas; segundo, porque o Estado detém o monopólio do uso da força dos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e terceiro, porque o Estado controla grande parte dos recursos nacionais (Secchi, 2013).

A avaliação é entendida como um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando desde o planejamento até o diagnóstico de resultados e fundamentando a tomada de decisões.

Para Secchi (2013), a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases anteriores.

A avaliação ocupa espaço na manutenção de uma política pública ou até na sua extinção. Desde o fim do século passado, a avaliação surge como forma de melhoria na gestão pública, aumentando sua eficiência e sua eficácia (Trevisan; Bellen, 2008, p. 539).

Programa Caminho da Escola

Com a finalidade de promover a padronização e a renovação da frota de veículos utilizados para o transporte escolar dos estudantes da rede pública de ensino, o Governo Federal criou o Programa Caminho da Escola. Ele foi instituído por meio da Resolução/FNDE/CD/n. 03, de 28 de março de 2007 (Brasil, 2007), e depois disciplinado pelo Decreto da Presidência da República n. 6.768, de fevereiro de 2009 (Brasil, 2009).

O Programa Caminho da Escola tem como principais objetivos renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para reduzir a evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência nas escolas dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural nas redes estaduais e municipais (FNDE, 2020).

Para atingir seus objetivos, o programa facilita a aquisição dos veículos, padronizados para o transporte escolar, por meio de pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo FNDE. Existem três formas para estados, municípios e o Distrito Federal participarem do Caminho da Escola (Brasil, 2009): com a assistência financeira do FNDE, na qual o próprio órgão custeia a aquisição dos veículos para os estados ou municípios; por meio de recurso próprio dos entes federados a partir da adesão à ata de registro de preços; ou, por fim, usando uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Avaliação do impacto do Programa Caminho da Escola

Para estimar o efeito de um programa, antes de qualquer procedimento estatístico, é necessário especificar o grupo de controle e o grupo de tratamento.

Entende-se por grupo de controle o conjunto de pessoas, firmas, escolas e até mesmo regiões que não foram atendidas pelo programa. Contudo, elas são parecidas com o grupo que recebeu o programa ou sofreu a intervenção. Já o grupo de tratamento é o grupo que recebeu o benefício do programa ou da intervenção.

O principal desafio de implementar avaliações de programas sociais advém da dificuldade para se obter dados, o que, de certa forma, impede observar a unidade que recebe a intervenção nos dois estados da natureza (com e sem intervenção).

O método Diferenças em Diferenças (Dif-Dif) foi o escolhido, pois possibilita a identificação dos efeitos da intervenção ou tratamento específico (geralmente a aprovação de uma lei) e, em seguida, compara a diferença nos resultados antes e após a intervenção, para os grupos afetados pela intervenção, com a mesma diferença para os grupos não afetados.

Método Diferenças em Diferenças (Dif-Dif)

A estimativa de Dif-Dif tem sido amplamente utilizada quando dados de painel ou seções transversais repetidas estão disponíveis para avaliações de impacto de intervenção.

Um aspecto-chave do Dif-Dif é que ele facilita a análise de inferência causal de uma intervenção quando a heterogeneidade não observada pode confundir uma análise de efeito causal (Abadie, 2005; Angrist; Pischke, 2009).

Segundo Villa *et al*. (2016), o método Dif-Dif requer a especificação de quatro elementos (Figura 1):

- disponibilidade de um grupo tratado e um grupo de controle;
- existência de caminhos paralelos nas tendências de pré-tratamento;
- tempo de corte claro, que identifica um período antes e depois;
- a suposição de que, sem o tratamento, o grupo tratado apresentaria uma tendência semelhante à observada para o grupo controle.

Dessa forma, os efeitos do tratamento Dif-Dif são obtidos quando um programa foi iniciado e estão disponíveis dados de painel para essa avaliação.

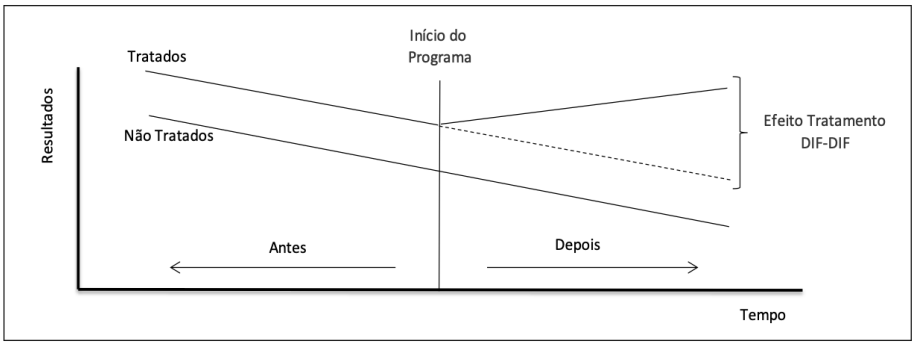


Figura 1 – Elementos específicos da configuração do método Dif-Dif
Fonte: Villa *et al*. (2016).

Os autores definem os efeitos do tratamento Dif-Dif como resultados estimados baseados na existência de um par de períodos antes e depois, ou seja, um período de base (t=0) e os demais períodos (t=1).

A estrutura básica do Dif-Dif depende da disponibilidade de dois grupos de unidades i, incluindo um grupo que recebe o tratamento (Z_i= 1) e um grupo de controle, aquele que não recebe o tratamento (Z_i= 0).

O indicador de tratamento no cenário Dif-Dif sem qualquer intervenção no período base para qualquer grupo será dado por $((D_i,t=0)=0|Z_i=1,0)$ e requer que a intervenção seja positiva para o grupo tratado no seguimento $((D_i,t=1)=1|Z_i=1)$.

Para este estudo, será considerado o ano de 2007 como período base (t=0), isto é, ano de início do Programa Caminho da Escola, e os demais períodos (t=1) os anos entre 2008 e 2014. Já $Tratado( )_i$ será o município que participou do Programa Caminho da Escola (Z_i=1) e controle será o município que não aderiu (Z_i=0). E, por fim, a variável dependente Y_i será a taxa de evasão escolar dos municípios entre os anos de 2007 e 2014.

Programa Caminho da Escola: análise da evasão escolar

Esta seção tem como objetivo apresentar os resultados encontrados a partir da implementação do método econométrico descrito anteriormente. Para alcançar esse objetivo, este trabalho tenta avaliar o programa Caminho da Escola e verifica se ele consegue cumprir com o objetivo de contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência dos estudantes na escola.

A seguir, segue a descrição de cada variável utilizada no modelo:

• TRATADO_CE: municípios que aderiram ao Programa Caminho da Escola entre os anos de 2007 e 2014.

• MATR_RURAL: número médio de alunos matriculados em zona rural.

• TX_REPETEN: taxa de repetência por município.

• TX_EVASAO: taxa de evasão escolar por município.

• TX_REPROVA: taxa de reprovação por município.

• D_ID_SE: taxa de distorção da idade série por município.

• PIB_PCAP: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* por município.

• ESC_PROF: escolaridade média do professor do ensino básico por município.

• ESPECIALIZ: taxa média de professor do ensino básico que possui especialização por município.

• MESTRADO: taxa média de professor do ensino básico que possui mestrado por município.

• DOUTORADO: taxa média de professor do ensino básico que possui doutorado por município.

Análise do impacto na taxa de evasão para o Brasil

No ano de 2007, conforme a Tabela 1, período em que começou o Programa Caminho da Escola, a taxa de evasão escolar era de 5,11%. Isso significa que para cada 100 alunos matriculados no ensino básico no Brasil, em média, cerca de 5 deles evadiram.

Já em 2014, apenas 8 anos depois, a taxa de evasão escolar passou para 3,93%, ou seja, houve uma queda de 23% da taxa de evasão no período estudado.

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média Nacional
Brasil	5,11	4,41	4,29	3,91	3,56	3,45	3,31	3,39	3,93

Tabela 1 – Taxa média de evasão no Brasil
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Diante desse cenário de queda na taxa de evasão, ao se analisar o impacto do Caminho da Escola, na Tabela 2, percebe-se que o resultado da estimação do Dif-Dif (-0,289) mostra que esse programa contribuiu para reduzir a taxa de evasão no Brasil, entre os anos de 2007 e 2014, isto é, está cumprindo o seu objetivo de auxiliar na redução da taxa de evasão no Brasil.

De modo mais específico, pode-se dizer que a cada 1.000 estudantes da educação básica no Brasil, 2 deles deixaram de evadir graças à implementação do programa. Esse resultado corrobora com a análise de Barros *et al.* (2001), que afirmam que uma das causas de falta de engajamento do jovem com a escola é a distância até a instituição de ensino, além da precariedade do transporte escolar.

De modo geral, sem avaliar os demais fatores que contribuem para a evasão escolar, o Programa Caminho da Escola mostrou-se eficaz na concretização de um dos seus objetivos. Contudo, o fator distância não é o único motivo da evasão dos alunos. Outros fatores, como renda da família, ausência de escola, insuficiência de informação para acompanhar a turma (responsável pelo aumento do índice de repetência ou reprovação), dificuldade com a metodologia adotada pela escola, entre outros, também interferem na variação da taxa de evasão.

A Tabela 3 mostra os resultados para o Brasil controlando a taxa de evasão para os seguintes fatores: matrícula em área rural, taxa de repetência, taxa de reprovação, Produto Interno Bruto (PIB) *per capita,* escolarização do professor, além de professores que possuem especialização, mestrado ou doutorado.

Controlando para esses fatores, o Programa Caminho da Escola contribui para redução da evasão em aproximadamente 0,493%. Ou seja, cerca de 4 alunos, em 1000, deixaram de evadir nos municípios que aderiram ao programa entre 2007 e 2014.

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	25312	4349		
Tratado (T):	13643	1213		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	3.589			
Tratado (T)	4.077			
Diff (T-C)	0,488	0,028	17,73	0,000***
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	5.071			
Tratado (T)	5.270			
Diff (T-C)	0,199	0,084	2,36	0,018**
Dif-Dif	**-0,289**	**0,088**	**-3,27**	**0,001***

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança; significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 2 – Impacto do Caminho da Escola na evasão no Brasil
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	22165	3156		
Tratado (T):	12664	1003		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0	0	22.460	0
TX_REPETEN	0,126	0,002	65.159	0
TX_REPROVA	0,007	0,002	4.219	0
PIB_PCAP	0	0	-19.845	0
ESC_PROF	-1.549	0,026	-58.876	0
ESPECIALIZAÇÃO	-0,623	0,051	-12.282	0
MESTRADO	-7.830	0,637	-12.284	0
DOUTORADO	1.853	2.728	0,679	0,497
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	11.293			
Tratado (T)	11.344			
Diff (T-C)	0,051	0,022	2,35	0,019**
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	11.960			
Tratado (T)	11.518			
Diff (T-C)	-0,442	0,07	-6,3	0,000***
Dif-Dif	**-0,493**	**0,073**	**-6,73**	**0,000***

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança; significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 3 – Impacto do Caminho da Escola na evasão no Brasil com covariáveis
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Análises de impacto do Caminho da Escola na taxa de evasão por região

Nesta seção, será apresentado o impacto do programa por região e estado.

Região Norte

Na avaliação de impacto do programa para a região Norte (Tabelas 4 e 5), obteve-se um valor positivo do Dif-Dif (0,289), o que indica que o programa por si só ainda não causa impacto na redução da taxa de evasão na região no período avaliado.

Quando avaliada a adesão dos municípios ao longo do período, nota-se que em média a taxa de adesão ao programa foi acima de 30%, exceto no estado de Tocantins. Porém, ainda assim, a variação na taxa de evasão foi alta, mostrando que outros fatores além do transporte escolar interferem na evasão escolar.

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	1837	299		
Tratado (T):	1306	150		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	5.090			
Tratado (T)	5.526			
Diff (T-C)	0,436	0,104	4,19	0,000***
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	5.886			
Tratado (T)	6.612			
Diff (T-C)	0,726	0,288	2,52	0,012**
Dif-Dif	**0,289**	**0,306**	**0,94**	**0,345**

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 4 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Norte
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	1750	211		
Tratado (T):	1225	75		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0	0	7.069	0
TX_REPETEN	0,143	0,009	16.636	0
TX_REPROVA	0,003	0,006	0,502	0,616
PIB_PCAP	0	0	-7.555	0
ESC_PROF	-1.771	0,099	-17.870	0
ESPECIALIZAÇÃO	-2.415	0,281	-8.580	0
MESTRADO	6.000	3.314	1.811	0,07
DOUTORADO	25.987	13.493	1.926	0,054
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	13.435			
Tratado (T)	13.421			
Diff (T-C)	-0,014	0,085	-0,16	0,873
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	13.183			
Tratado (T)	12.464			
Diff (T-C)	-0,719	0,302	-2,38	0,017**
Dif-Dif	**-0,706**	**0,312**	**-2,27**	**0,024****

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confia significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 5 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Norte com covariáveis
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Considerando o impacto do programa avaliado, em conjunto com outros fatores que afetam a taxa de evasão escolar, nota-se uma mudança nesse cenário. O Programa Caminho da Escola, quando corrigido por outros fatores que afetam a evasão escolar, é responsável por 0,7% na queda da taxa de evasão na região Norte, isto é, a cada 1000 alunos, 7 deixam de evadir nos municípios que oferecem o programa de transporte escolar, controlando por outras variáveis que afetam a taxa de evasão.

Região Nordeste

Os resultados da taxa de evasão para a região Nordeste mostram que no ano de início do Programa Caminho da Escola a taxa de evasão nos estados era relativamente alta e foi caindo ao longo do período (Tabelas 6 e 7).

Os estados com maior taxa de evasão, na região Nordeste e em todo Brasil, no ano de 2007, foram Alagoas, Paraíba e Bahia. Contudo, esses estados conseguiram baixar esses índices ao longo do período, ficando mais próximos da média nacional de 3,93%.

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	6950	1394		
Tratado (T):	5608	399		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	5.269			
Tratado (T)	5.303			
Diff (T-C)	0,034	0,051	0,66	0,508
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	8.012			
Tratado (T)	8.315			
Diff (T-C)	0,303	0,163	1,86	0,063*
Dif-Dif	**0,269**	**0,171**	**1,57**	**0,116***

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 6 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Nordeste
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	6559	974		
Tratado (T):	5436	307		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0,000	0,00	6.242	0,00
TX_REPETEN	0,102	0,004	26.428	0,00
TX_REPROVA	-0,001	0,003	-0,335	0,738
PIB_PCAP	0,00	0,00	-5.550	0,00
ESC_PROF	-1.338	0,043	-31.113	0,00
ESPECIALIZAÇÃO	-0,187	0,145	-1.296	0,195
MESTRADO	-0,732	1.585	-0,462	0,644
DOUTORADO	-3.825	6.309	-0,606	0,544
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	10.668			
Tratado (T)	10.665			
Diff (T-C)	-0,003	0,046	-0,06	0,952
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	12.519			
Tratado (T)	12.830			
Diff (T-C)	0,311	0,163	1,91	0,056*
Dif-Dif	**0,314**	**0,169**	**1,86**	**0,063***

onte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confi significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 7 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Nordeste com covariáveis
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Na região Nordeste, o programa apresentou resultado positivo do Dif-Dif (0,269), indicando que ele, por si só, ainda não causa impacto na redução da taxa de evasão no período avaliado.

Dos nove estados da região, apenas quatro não apresentaram impacto na análise desagregada, isto é, quando se avalia o impacto considerando as particularidades de cada estado, o programa, de modo geral, é capaz de reduzir a taxa de evasão escolar dos munícipios; contudo, quando agrega essa informação por região, o programa, de forma isolada, não contribui para reduzir a evasão.

Região Sudeste

Para a região Sudeste, o programa atingiu o objetivo de reduzir a taxa de evasão, pois o valor do Dif-Dif de (-0,015) representa um valor abaixo de 1% na contribuição da redução da evasão escolar.

Porém, vale lembrar que esse resultado apresenta aspectos gerais da região e não está considerando características particulares de cada estado. Ou seja, mesmo sem considerar fatores específicos dos estados, o programa contribui para reduzir a evasão nessa região.

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	8363	1522		
Tratado (T):	3313	146		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	2.534			
Tratado (T)	2.574			
Diff (T-C)	0,04	0,03	1,33	0,184
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	3.220			
Tratado (T)	3.246			
Diff (T-C)	0,026	0,128	0,2	0,841
Dif-Dif	**-0,015**	**0,131**	**-0,11**	**0,911**

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança significância p<0,10, 90% de nível de confianca.

Tabela 8 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Sudeste
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	6624	1114		
Tratado (T):	2834	124		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0	0	5.702	0
TX_REPETEN	0,125	0,003	42.305	0
TX_REPROVA	-0,014	0,002	-5.620	0
PIB_PCAP	0	0	-12.881	0
ESC_PROF	-1.377	0,071	-19.307	0
ESPECIALIZAÇÃO	-0,015	0,073	-0,21	0,833
MESTRADO	-10.380	0,942	-11.021	0
DOUTORADO	3.637	3.337	1.090	0,276
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	9.955			
Tratado (T)	10.001			
Diff (T-C)	0,046	0,028	1,63	0,103
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	10.171			
Tratado (T)	9.731			
Diff (T-C)	-0,44	0,119	-3,7	0,000***
Dif-Dif	**-0,485**	**0,122**	**-3,99**	**0,000*** **

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confia
significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 9 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Sudeste com covariantes
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Região Sul

A região Sul é a que apresenta menor taxa de evasão entre as regiões. No início da implantação do programa, já apresentava redução na evasão escolar, sendo que alguns estados de outras regiões do país, mesmo após oito anos, não haviam conseguido alcançar.

Os três estados da região Sul apresentaram queda contínua ao longo do tempo, com maior destaque para Santa Catarina, que, em 2014, apresentou a menor taxa de evasão do país.

Esse cenário positivo de queda da taxa de evasão da região Sul mostra que o programa cooperou para reduzir a taxa de evasão na região dentro do período analisado. Avaliando-se de modo geral, cerca de 0,4% dos jovens da região deixaram de evadir nos municípios em que o programa foi implantado (Tabelas 10 e 11).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	5927	762		
Tratado (T):	2389	424		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	2.535			
Tratado (T)	2.616			
Diff (T-C)	0,081	0,033	2,43	0,015
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	3.116			
Tratado (T)	2.751			
Diff (T-C)	-0,365	0,083	-4,37	0,000***
Dif-Dif	**-0,446**	**0,09**	**-4,96**	**0,000*** **

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confianç
significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 10 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Sul
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	5344	556		
Tratado (T):	2228	405		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0	0	6.701	0
TX_REPETEN	0,098	0,003	29.509	0
TX_REPROVA	0,013	0,003	4.554	0
PIB_PCAP	0	0	-12.742	0
ESC_PROF	-1.171	0,079	-14.854	0
ESPECIALIZAÇÃO	1.127	0,073	15.363	0
MESTRADO	-2.750	0,649	-4.236	0
DOUTORADO	0,657	3.290	0,2	0,842
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	7.994			
Tratado (T)	8.101			
Diff (T-C)	0,107	0,031	3,47	0,001
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	8.377			
Tratado (T)	7.887			
Diff (T-C)	-0,49	0,081	-6,07	0,000***
Dif-Dif	**-0,597**	**0,086**	**-6,92**	**0,000*** **

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confi
significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 11 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Sul com covariáveis
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Região Centro-Oeste

Na região Centro-Oeste, verifica-se que o estado do Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal conseguiram reduzir a taxa de evasão a cada ano. A menor taxa de evasão da região foi no Distrito Federal. Mato Grosso e Goiás não conseguiram reduzir de forma contínua a taxa de evasão entre os anos de 2007 e 2014.

O resultado do impacto do programa no Centro-Oeste mostra que houve redução da taxa de evasão. Cerca de 0,1% dos alunos matriculados no ensino básico da região deixaram de evadir em função da implementação do programa (Tabelas 12 e 13).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	2235	372		
Tratado (T):	1027	94		
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	3.879			
Tratado (T)	3.787			
Diff (T-C)	-0,091	0,068	-1,33	0,018
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	4.973			
Tratado (T)	4.707			
Diff (T-C)	-0,266	0,21	-1,27	0,0205*
Dif-Dif	**-0,174**	**0,221**	**-0,79**	**0,042***

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confiança
significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 12 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Centro-Oeste
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Número de observações	Período Base	Período de Acompanhamento		
Controle (C):	1888	301		
Tratado (T):	941	92		
Variáveis	**Coeficiente**	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
MATR_RURAL	0,000	0,000	-3.379	0,001
TX_REPETEN	0,132	0,005	24.013	0,000
TX_REPROVA	0,04	0,005	7.311	0,000
PIB_PCAP	0,000	0,000	-4.811	0,000
ESC_PROF	-1.390	0,13	-10.719	0,000
ESPECIALIZAÇÃO	-0,812	0,165	-4.905	0,000
MESTRADO	-5.501	2.137	-2.574	0,010
DOUTORADO	4.905	9.875	0,497	0,619
	TX_Evasão	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	11.060			
Tratado (T)	11.070			
Diff (T-C)	0,01	0,06	0,16	0,872
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	11.662			
Tratado (T)	11.259			
Diff (T-C)	-0,403	0,181	-2,23	0,026**
Dif-Dif	**-0,413**	**0,19**	**-2,17**	**0,030****

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Escolar
*** significância p<0,01, 99% de nível de confiança; ** significância p<0,05, 95% de nível de confi
significância p<0,10, 90% de nível de confiança.

Tabela 13 – Impacto do Caminho da Escola na evasão na região Centro-Oeste com covariáveis
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep, 2014).

Esses resultados indicam os valores do impacto do programa, sendo controlado por outros fatores, mostram que é eficaz na colaboração para redução da taxa de evasão na região. Cerca de 0,4% dos alunos da educação básica deixaram de evadir nos municípios que aderiram ao programa nos anos analisados. Ao se fazer essa mesma análise para os estados, é possível notar que quando se controla por outros fatores que impactam a evasão escolar, o estado de Goiás passa a apresentar resultado relevante da redução da evasão, ou seja, o programa, associado com outros fatores, contribui para reduzir a evasão. Logo, cerca de 0,1% dos alunos de Goiás deixaram de evadir, nos municípios que aderiram ao Caminho da Escola.

Considerações finais

Para se avaliar uma política pública, é essencial conhecer os conceitos, a história, os motivos, o perfil dos sujeitos-beneficiados e a dotação orçamentária destinada à implementação e à execução da política. Além disso, é fundamental compreender as razões que desencadearam a construção da própria política, bem como os interesses que levaram a colocar o problema público na formação da agenda governamental.

A partir dessas considerações, torna-se necessário colocar em discussão o lugar da avaliação no ciclo da política pública e os sentidos em que a avaliação e os seus resultados serão utilizados pelos tomadores de decisão.

Nesse contexto, há de se destacar a relevância da definição dos indicadores de qualidade, do modelo de avaliação, dos instrumentos e dos procedimentos que serão utilizados nas práticas avaliativas de políticas e programas.

De acordo com Barros *et al*. (2001), uma correta percepção, por parte dos jovens, da baixa qualidade dos serviços educacionais oferecidos é um dos fatores que pode levar ao desengajamento juvenil nas atividades escolares. A baixa qualidade dos serviços educacionais desencoraja o engajamento tanto diretamente como indi-

retamente. Afinal, o jovem percebe que, dada a má qualidade dos serviços oferecidos, o tempo engajado em atividades escolares deve ter baixa efetividade e, então, um pequeno retorno.

Assim, nesse caso, podemos dizer que a falta de engajamento tem uma causa intrínseca à escola, resultante da baixa qualidade dos serviços oferecidos, que a tornam simplesmente não atrativa. Esse desengajamento pode ocorrer por diversos fatores. Um deles pode ser a distância percorrida até a escola, além da precariedade do transporte escolar. O Programa Caminho da Escola foi desenhado a fim de minimizar esse impacto e contribuir para que os alunos tenham acesso à escola.

Por fim, a avaliação mostrou que o Programa Caminho da Escola teve, e tem, papel importante como política pública, cumprindo com um dos seus objetivos. Esse resultado pode apresentar diferentes propósitos e aplicações e, assim, ter usos variados. Mas importa, principalmente, para o processo de aperfeiçoamento dessa política pública. Todavia, é essencial ressaltar que o lugar e o sentido da avaliação no ciclo das políticas dependerão da compreensão epistemológica, filosófica e metodológica da natureza de realizar o processo avaliativo em políticas e programas, em consonância com o compromisso ético dos avaliadores e dos tomadores de decisão para com o bem-estar social.

Capítulo 10

Os impactos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar em indicadores de desempenho escolar

Waleska de Fátima Monteiro

Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), com doutorado sanduíche na Emory University em Atlanta (EUA). Experiência em Economia, com ênfase em Econometria, Microeconometria, Microeconomia e Economia do Setor Público. Professora dos cursos de Engenharia de Produção e de Pós-Graduação em Economia na Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua no Departamento de Estudos Econômicos do CADE com Avaliação de Defesa Comercial. Contato: wfmonteiro05@gmail.com

Ronny Marcelo Aliaga Medrano

Engenheiro civil (EMI), mestre em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Transportes (UnB). É professor adjunto do curso de Engenharia de Transportes da Universidade Federal de Goiás (UFG). Seus interesses de pesquisa e área de atuação concentram-se em investigar modelos de Demanda e Simulação de Sistemas de Transporte, Ciência dos Dados aplicados a Sistemas de Transportes. Contato: ronnymarcelo@ufg.br

Introdução

O Brasil possuía, em 2019, mais de 51 milhões de alunos matriculados na rede pública de educação, sendo que, desse total, 5,2 milhões correspondiam a alunos residentes em área rural (Inep, 2019). Grande parte desse alunado depende de ações do poder público para conseguir se deslocar de suas moradias até as escolas onde estudam, e em muitos casos, são trajetos longos e penosos para os estudantes.

As políticas públicas têm sido usadas com bastante frequência para melhorar o bem-estar da sociedade. No Brasil, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem desenvolvido a Política Nacional de Transporte Escolar. Essa política compreende tanto o programa Caminho da Escola como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

(PNATE), no sentido de fomentar a educação. Ela tem extrema importância, uma vez que a quantidade de alunos que deixam de frequentar a escola (por evasão ou abandono escolar) pela falta de condição de acesso ainda é persistente (FNDE, 2019; Pinheiro, 2013; Feijó, 2013).

O PNATE é um programa configurado por assistências financeiras automáticas, em caráter suplementar, por meio de repasses diretos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sem necessidade de convênios. No entanto, não basta implementar o programa, faz-se necessário avaliar o seu impacto, isto é, se ele está gerando efetivamente o retorno esperado.

Para este trabalho, considera-se o método que avalia o impacto da diferença entre as situações dos participantes, ou seja, pretende-se comparar a diferença da situação de quem recebeu o benefício do programa e a situação em que estariam, caso não tivessem recebido. Dessa forma, o impacto do programa será a comparação contrafatual entre as situações dos participantes.

Os resultados dessas avaliações têm uma variedade de usos possíveis. Um deles é a utilização das informações produzidas para a melhoria do desenho do programa social em questão. As avaliações de impacto permitem, ainda, verificar se os recursos estão sendo aplicados da forma mais adequada possível, ou seja, avaliar o efeito desse programa na sociedade, assinalando possíveis pontos de melhoria.

Diante disso, este trabalho apresenta a avaliação do impacto do PNATE e seus efeitos sobre alguns indicadores de desempenho escolar, como a taxa de matrícula, a taxa de abandono e a taxa de reprovação no Brasil, entre os anos de 2004 e 2016, bem como os efeitos sobre os indicadores de distorção idade-série entre os anos de 2007 e 2016.

O método das Diferenças em Diferenças foi o escolhido, pois possibilita a identificação dos efeitos da intervenção ou do tratamento específico (geralmente a aprovação de uma lei) e, em seguida, compara a diferença nos resultados antes e após a intervenção para os grupos afetados, com a mesma diferença para os grupos não afetados.

O capítulo apresenta, na seção 2, breve contextualização e descrição do transporte escolar rural no Brasil. Na seção 3, o programa a ser avaliado é introduzido, para que, na seção 4, a metodologia de análise e sua ferramenta sejam apresentadas. A análise dos resultados do impacto do PNATE é realizada na seção 5, para, finalmente, serem apresentadas as considerações finais sobre o estudo.

O transporte escolar rural no Brasil

O transporte escolar surge da necessidade dos alunos de acesso às unidades de ensino, e se refere, portanto, ao serviço destinado a levar crianças e jovens, que

estejam matriculados, de casa para a escola e da escola para casa, permitindo, assim, que todos consigam chegar às unidades de ensino e tenham acesso à educação (FNDE/Ceftru, 2008).

O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.510.820,623 km², e, de acordo com o IBGE, possuía, em 2019, uma população estimada em 210,1 milhões de habitantes (IBGE, 2020). Diante desses números, fica evidente que prover os serviços essenciais aos cidadãos de todas as regiões do país se torna um desafio para os governantes e para a sociedade como um todo.

A obrigação do Estado de disponibilizar transporte aos educandos não se apresenta como um problema muito grande nas áreas urbanas, que possuem sistemas de transporte coletivos para grande parte da população. Mas as dificuldades emergem quando as distâncias são maiores e envolvem a área rural (FNDE/Ceftru, 2008).

Como em outros segmentos de serviços para cidades localizadas em área rural, o transporte escolar enfrenta problemas devido ao isolamento geográfico, à baixa densidade populacional e às condições econômicas desses locais. Esses três problemas, juntos, dificultam e limitam os serviços de transportes, essenciais para os deslocamentos às cidades (Pegoretti; Sanches, 2004).

Nesse contexto, o transporte escolar surge como meio para amenizar a segregação sofrida principalmente pelo campo, viabilizando maior integração entre meio rural e urbano e o atendimento à necessidade que os estudantes têm de acessar a escola (Carvalho *et al*., 2015).

No ano de 2019, de acordo com dados do Censo Escolar da Educação Básica, do Inep, foram registrados 51,2 milhões de matrículas nas 228,5 mil escolas de educação básica no Brasil (Inep, 2019). Do total de alunos matriculados, 23,3% correspondem aos alunos que dependem do transporte público para terem garantido o direito à educação. Transporte esse que nem sempre é provido de condições adequadas de segurança e conforto.

Analisando a cobertura da política de transporte escolar rural, verifica-se que 98% dos municípios brasileiros disponibilizam esse serviço para a sociedade. É importante salientar que nem todos os municípios do país apresentam área rural (Cecate-UFG, 2019).

Observa-se que no Brasil mais de 60% dos veículos rodoviários atualmente utilizados na operação do transporte escolar são compostos de ônibus e micro-ônibus. A região Sul é aquela que mais apresenta ônibus e micro-ônibus, com um total de 76,6%. Já a região Nordeste é a que tem a menor participação desses tipos de veículos, com 53,8% do total (Cecate-UFG, 2019).

Para o modo aquaviário, observa-se um predomínio no Brasil de barcos de madeira, apesar de que nas regiões Centro-Oeste e Sul só existem barcos de alumínio. Em

termos quantitativos, a maior concentração de veículos aquaviários está na região Norte do país. Na região Nordeste, observa-se a presença forte da canoa, com mais de 47%, sendo o tipo de veículo aquaviário mais utilizado nessa região (Cecate-UFG, 2019).

A análise da idade dos veículos utilizados no transporte escolar considerou, separadamente, veículos rodoviários e aquaviários. Dentre os veículos rodoviários, a média nacional foi de 8,9 anos de idade. A região Nordeste registrou as maiores médias, 9,6 anos, enquanto a região Centro-Oeste teve as menores médias, com 7,5 anos (Cecate-UFG, 2019).

Dentre as diferentes fontes de recursos utilizadas pelos municípios para garantirem a oferta do serviço de transporte escolar, verifica-se, em termos nacionais, um equilíbrio entre os recursos do PNATE, os de fontes diretas dos estados e aqueles de fontes diretas dos municípios, cada um com aproximadamente 25%, sendo os outros 25% oriundos de outras fontes diversas (Cecate-UFG, 2019).

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foi instituído pela Lei n. 10.880, em 9 de junho de 2004, no âmbito do Ministério da Educação, com execução a cargo do FNDE. Tem, entre seus objetivos, o propósito de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 2004).

A legislação estabelece que os beneficiários com recursos do PNATE sejam alunos matriculados nas escolas públicas de educação básica das redes municipais e estaduais, residentes em área rural e que utilizam transporte escolar. O número de alunos a serem beneficiados é, em cada ente federado, extraído do Censo Escolar, elaborado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), no ano anterior ao repasse.

Os recursos do PNATE se destinam à manutenção de veículos escolares (ônibus ou embarcação) de propriedade do ente federado, devidamente regularizado pelo órgão executivo de trânsito, para pagamentos de despesas, tais como: reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas (do ano em curso), pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes e outros serviços necessários para a adequada manutenção do veículo (FNDE, 2020).

Em termos de número de alunos atendidos, os resultados são relevantes. Em 2018, 4.652.477 alunos foram atendidos com esse recurso, auxiliando-os na garantia do direito constitucional à educação. Esse número corresponde a mais de 55% de

todo o alunado da rede básica de educação residente em área rural no país (Cecate--UFG, 2019).

Ainda em relação aos do PNATE, o programa investiu, em 2018, um montante de mais de 665,2 bilhões de reais (aproximadamente 171,5 bilhões de dólares, cotação de dezembro de 2018), valor expressivo e que garantiu, como já mencionado, que tal repasse correspondesse, em média, a 25% dos recursos necessários para custear o transporte escolar rural no Brasil.

Tal aspecto o configura como uma importante política que realmente tem auxiliado os estados, o Distrito Federal e os municípios na importante tarefa de oferecer serviço de transporte escolar de forma gratuita aos alunos que residem nas áreas rurais do país (Cecate-UFG, 2019).

Metodologia de análise do impacto e sua pesquisa e espaço amostral

A metodologia empírica para analisar o PNATE, conforme já destacado, é a Diferenças em Diferenças (Dif-Dif). Sua grande utilidade vem de sua simplicidade, bem como do potencial para contornar muitos dos problemas de endogeneidade que tipicamente surgem quando se fazem comparações entre indivíduos heterogêneos (Meyer, 1995).

As estimativas de Dif-Dif e seus erros padrão geralmente derivam do uso de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) em um painel de dados, por exemplo, sobre indivíduos em grupos de tratamento e controle por vários anos antes e depois de uma intervenção específica. Contudo, podem existir casos em que não há informações antes do tratamento, e, para essa circunstância, utiliza-se o modelo descrito no trabalho de Card e Krueger (1994).

Ferramentas de análise de impacto do PNATE: método Diferenças em Diferenças

Para a análise do impacto, foi utilizado o método das Diferenças em Diferenças (Dif-Dif). As estimativas do método Dif-Dif têm sido amplamente utilizadas quando dados de painel[1], ou seções transversais repetidas, estão disponíveis para avaliações de impacto de intervenção.

[1] Dados em Painel consiste na observação de n entidades para dois ou mais períodos de tempo. Para este estudo, são observados os municípios do Brasil entre os anos de 2007 e 2014.

Um aspecto-chave do Dif-Dif é que ele facilita a análise de inferência causal de uma intervenção quando a heterogeneidade[2] não observada pode confundir uma análise de efeito causal (Abadie, 2005; Angrist; Pischke, 2009).

De acordo com Teixeira *et al.* (2019, p. 41):

> Quatro elementos são característicos na especificação do método Dif-Dif: o primeiro é a disponibilidade de um grupo tratado e um grupo de controle; a segunda é a existência de caminhos paralelos nas tendências de pré-tratamento; o terceiro é o tempo de corte claro que identifica quando o tratamento começa, então há um período antes e depois; e a quarta é a suposição de que, sem o tratamento, o grupo tratado apresentaria uma tendência semelhante à observada para o grupo controle (Villa, 2016). Assim, os efeitos do tratamento Dif-Dif são obtidos quando um programa foi iniciado e estão disponíveis dados de painel para essa avaliação.

Neste estudo, considera-se os efeitos do tratamento Dif-Dif como resultados estimados baseados na existência de um par de períodos antes e depois, ou seja, um período de base (t=0) e os demais períodos (t=1).

A estrutura básica do Dif-Dif depende da disponibilidade de dois grupos de unidades i, incluindo um grupo que recebe o tratamento (Z_i= 1) e um grupo de controle, aquele que não recebe o tratamento (Z_i= 0).

O indicador de tratamento no cenário Dif-Dif sem qualquer intervenção no período base para qualquer grupo será dado por $((D_{i,t}=0)=0|Z_i=1,0)$, e requer que a intervenção seja positiva para o grupo tratado no seguimento $((D_{i,t}=1)=1|Z_i=1)$.

Para uma determinada variável de resultado, $Y_{i,t}$, o efeito do tratamento da população Dif-Dif é dado pela diferença na variável de resultado para as unidades tratadas e controle antes e depois da intervenção:

$$Dif - Dif = \{E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 1, Z_i = 1) - E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 0, Z_i = 0)\} - \{E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 1) - E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 0)\} \quad (1)$$

Esse Dif-Dif pode ser combinado com outros métodos de avaliação não experimentais. As covariáveis de controle adicionais são importantes quando a heterogeneidade observada pode confundir a estratégia de identificação.

Dadas as características da estimativa Dif-Dif, as covariáveis observadas devem ser isentas dos efeitos do tratamento. Assim, se as covariáveis observáveis (X_i), estiverem disponíveis, elas podem ser adicionadas à análise, mudando a equação (1) da seguinte forma:

[2] *Quando a variância dos termos de erros não é constante.*

$$Dif - Dif = \{E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 1, Z_i = 1, X_i) - E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 0, Z_i = 0, X_i)\} - \{E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 1, X_i) - E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 0, X_i)\} \quad (2)$$

Neste estudo, foi necessário o uso de método Dif-Dif complementar, o qual é incorporado no efeito tratamento o peso do escore de propensão de *kernel* ou "*kernel propensity score (KPS)*". Além da inclusão de variáveis de controle, as covariáveis observadas podem ser usadas para estimar o escore de propensão (a probabilidade de ser tratado) e calcular os pesos do núcleo (Heckman; Ichimura; Todd, 1997, 1998).

Em vez de contabilizar as variáveis de controle, esse método combina as unidades tratadas e de controle de acordo com seu escore de propensão. Cada unidade tratada é correspondida a toda a amostra de unidades de controle em vez de a um número limitado de vizinhos mais próximos. Para começar, obtém-se o escore de propensão (pi) para ambos os grupos.

$$p_i = E(Z_i = 1|X_i)$$

Segundo Heckman, Ichimura e Todd (1997), a correspondência do núcleo é dada pelo escore de propensão, dadas as covariáveis, o que leva ao cálculo dos pesos do núcleo, conforme a equação a seguir:

$$w_i = \frac{K\left(\frac{p_i - p_k}{h_n}\right)}{\sum K\left(\frac{p_i - p_k}{h_n}\right)} \quad (3)$$

em que K(.) é a função do kernel e h_n é o tamanho da variável de especificação[3]. Os pesos do kernel são então introduzidos em (1) para obter um efeito de tratamento do Dif-Dif correspondente ao escore de propensão do kernel da seguinte maneira:

$$Dif - Dif = \{E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 1, Z_i = 1) - w_i \times E(Y_{it=1}|D_{it=1} = 0, Z_i = 0)\} - \{E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 1) - w_i \times E(Y_{it=0}|D_{it=0} = 0, Z_i = 0)\} \quad (4)$$

Agora, para aumentar a validade interna da estimativa de Dif-Dif, pode-se restringir (4) ao suporte comum do escore de propensão para os grupos tratados e controle. O suporte comum é a região sobreposta da propensão para os grupos tratados e controle. Esta amostra de i unidades pode ser restrita à região definida como:

[3] *Neste estudo, os municípios foram considerados a variável de especificação.*

$$(i: p_i \in [max\{min(p_i|Z_i = 1), min(p_i|Z_i = 0)\}, min\{max(p_i|Z_i = 1), max(p_i|Z_i = 0)\}])$$

Complementarmente, quando as unidades tratadas e de controle não podem ser seguidas ao longo do período base e dos períodos de acompanhamento, os efeitos do tratamento com Dif-Dif podem ser estimados com *cross-section*. Isso é muito comum quando um tratamento é administrado a certos grupos regionais ou demográficos em várias seções transversais.

Avaliação do impacto do PNATE na educação brasileira

Esta seção apresenta os resultados da avaliação com o método Dif-Dif do impacto do PNATE e seus efeitos. Entre vários estudos, será destacado neste capítulo somente os impactos sobre a taxa de matrícula, a taxa de abandono e a taxa de reprovação no Brasil, entre os anos de 2004 e 2016, bem como os efeitos sobre os indicadores de distorção idade-série entre os anos de 2007 e 2016. A razão da escolha se deu em função do maior impacto apresentado pelo PNATE e também por serem os indicadores mais utilizados de desempenho educacional.

Análise de impacto do PNATE na taxa de matrícula para o Brasil

Ao analisar o impacto do PNATE, na Tabela 1, percebe-se que o resultado da estimação do Dif-Dif (0,162) mostra que o programa contribuiu para o aumento da taxa de matrícula no Brasil entre os anos de 2004 e 2016. Isto é, os recursos do PNATE repassados para manutenção da frota de transporte escolar rural estão contribuindo com o crescimento da taxa de matrícula em 0,16%, representando um aumento de cerca de 80 mil novos alunos.

Esse resultado corrobora com a análise de Barros *et al.* (2001), em que os autores afirmam que uma das causas de falta de engajamento do jovem com a escola é a precariedade do transporte escolar.

Número de observações	*Período Base*	*Período de Acompanhamento*		
Controle (C):	612	5448		
Tratado (T):	4948	61344		
	ln_matrícula	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	8,418			
Tratado (T)	8,219			
Dif (T-C)	-0,199	0,051	-3,88	0,000***
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	8,152			
Tratado (T)	8,114			
Dif (T-C)	-0,037	0,017	-2,21	0,027**
Dif-Dif	**0,162**	**0,054**	**2,99**	**0,003*** **

Tabela 1 – Impacto do PNATE na taxa de matrícula no Brasil
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar.
*** significância p<0,01, ** significância p<0,05, * significância p<0,10.

Quando o programa é analisado considerando outras variáveis de controle expostas na Tabela 2, nota-se que não é possível fazer qualquer afirmação, pois o valor do Dif-Dif na Tabela 3 não é significativo[4].

Variável	*Coeficiente*	*Erro*	*Teste Z*	*P>|z|*
lnpib	-0,0998696	0,0222055	-4,50	0,000
tx_reprovação	-0,0056185	0,0025418	-2,21	0,027
tx_abandono	-0,0050774	0,0028519	-1,78	0,075
tx_cres_populacional	0,0219001	0,0112755	1,94	0,052
tx_mat_rural	-0,9546472	0,1530221	-6,24	0,000
prof_sup	0,0137278	0,0013359	10,28	0,000
Constante	2,480934	0,2532612	9,80	0,000
Número de Observações	4731			
Log Máxima Verossimilhança	-1494,886			
Prob > chi2	0,0000			
Pseudo R^2	0,0559			

Tabela 2 – Modelo Probit da avaliação do PNATE na matrícula no Brasil
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar.
*** significância p<0,01, ** significância p<0,05, * significância p<0,10.

Número de observações	*Período Base*	*Período de Acompanhamento*		
Controle (C):	494	1451		
Tratado (T):	4948	61344		
	ln_matrícula	**Erro**	**Teste t**	**P>|t|**
Período Base				
Controle(C)	8,281			
Tratado (T)	8,219			
Dif (T-C)	-0,062	0,029	-2,14	0,033**
Período de Acompanhamento				
Controle(C)	8,286			
Tratado (T)	8,114			
Dif (T-C)	-0,172	0,014	-12,41	0,000***
Dif-Dif	**-0,110**	**0,032**	**-3,44**	**0,251**

Tabela 3 – Impacto do PNATE na taxa de matrícula no Brasil com covariáveis
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar.
*** significância p<0,01, ** significância p<0,05, * significância p<0,10.

4 A significância estatística de um resultado é uma medida estimada do grau em que este resultado é "verdadeiro" (no sentido de que seja realmente o que ocorre na população, ou seja, no sentido de

Análise de impacto do PNATE na taxa de abandono para o Brasil

A análise da taxa de abandono foi realizada da mesma forma que a investigação da taxa de matrícula. O resultado da estimação do Dif-Dif (0,081), todavia, não apresentou significância estatística, com isso não se pode afirmar nada quanto ao impacto do programa na taxa de abandono no Brasil.

De modo geral, o transporte escolar não é o único motivo do abandono escolar, fatores como renda da família, ausência de escola, insuficiência de informação para acompanhar a turma (responsável pelo aumento do índice de repetência ou reprovação), dificuldade com a metodologia adotada pela escola, entre outros, também são fatores que interferem na variação desse indicador.

Utilizando o modelo Probit para controle da taxa de abandono para fatores como: logaritmo natural do Produto Interno Bruto (PIB), taxa de matrícula em área rural, taxa de reprovação, taxa de crescimento populacional rural, além de professores com nível superior, observa-se que o PNATE contribui para reduzir o abandono em aproximadamente 0,33%. Ou seja, menos de 1 aluno, entre 1.000, deixou de abandonar a escola nos municípios que aderiram ao programa entre os anos de 2004 e 2016.

Análise de impacto do PNATE na taxa de reprovação para o Brasil

Da mesma forma, utilizando-se o método Dif-Dif percebeu-se a queda na taxa de reprovação, com o resultado da estimação do Dif-Dif (-0,048). Todavia, não apresentou significância estatística, com isso não se pode afirmar nada quanto ao impacto do programa no Brasil.

Os mesmos fatores apontados no tópico anterior também podem ser considerados neste tópico, ou seja, os motivos que podem interferir na variação da taxa de reprovação. Desse modo, os resultados de avaliação de impacto da taxa de reprovação no PNATE não são conclusivos, uma vez que a hipótese nula não é rejeitada.

Nos resultados para o Brasil, controlando a taxa de reprovação para fatores como: logaritmo natural do Produto Interno Bruto (PIB), taxa de matrícula em área rural, taxa de abandono escolar, taxa de crescimento populacional rural, além de professores com nível superior, observa-se que o PNATE contribui para reduzir esse indicador em aproximadamente 0,85%.

representatividade populacional). Mais tecnicamente, o p-valor representa um índice decrescente da confiabilidade de um resultado. Quanto mais alto o p-valor, menor será a relação observada entre as variáveis na amostra, é um indicador confiável da relação entre as respectivas variáveis na população. Especificamente, o p-valor representa a probabilidade de erro envolvido em aceitar o resultado observado como válido, isto é, como representativo no resultado populacional.

Análise de impacto do PNATE na distorção idade-série para o Brasil

Avaliando o impacto do PNATE na distorção idade-série, verifica-se que, no Brasil, o programa contribuiu para reduzir a distorção idade-série em cerca de 1,6%. Ou seja, parte da queda na redução da distorção idade-série pode ser explicada pelo PNATE, uma vez que, de cada 100 alunos, 1 se mantém no fluxo escolar graças ao repasse do PNATE para a manutenção da frota de transporte escolar. Esse resultado não está analisando a redução na reprovação ou no abandono escolar[5].

Assim como nos resultados já apresentados, o programa também foi controlado por outros fatores que podem contribuir para a redução da distorção idade-série. Esses resultados indicam que o PNATE auxilia em cerca de 2,9% na queda da distorção idade-série, ou seja, o PNATE, em conjunto com outros fatores, contribui para que a cada 1.000 alunos da escola rural, 2 deles permaneçam dentro do fluxo escolar.

Considerações finais

Na avaliação dos impactos do PNATE nos indicadores de desempenho educacionais, este trabalho analisou os efeitos nas taxas de matrícula, de abandono e de reprovação escolar, bem como nos indicadores de distorção idade-série. Essas análises foram realizadas para o período de 2004 a 2016, para os três primeiros indicadores, e entre 2007 e 2016, para o último indicador, com abrangência nacional.

Os impactos foram estimados por meio de técnicas econométricas tradicionalmente utilizadas para avaliação de programas e políticas públicas, e, no caso deste trabalho, optou-se pelo método de Diferenças em Diferenças combinado com escore de propensão.

Quando os modelos de avaliação foram estimados sem a presença de covariáveis socioeconômicas e educacionais, verificou-se que o programa foi efetivo para o aumento da taxa de matrícula e para a queda da distorção idade-série no Brasil, que também tiveram resultados positivos quando foram inseridas as covariáveis.

Traduzindo os resultados em números, tem-se que o PNATE contribuiu para um aumento da taxa de matrícula em 0,16%. Seu impacto na taxa de abandono, quando controlado por fatores que na literatura também afetam essa taxa, foi de 0,33%, ou seja: 3,3 alunos, entre 1.000, deixaram de abandonar as escolas nos municípios que aderiram ao programa entre os anos de 2004 e 2016.

Com relação à distorção idade-série, o programa contribuiu para a sua redução

5 Segundo notas informativas do Inep sobre o Censo Escolar, um dos principais fatores que causam a defasagem idade-série são a reprovação e o abandono escolar.

em 1,6%. Quando controlado com outros fatores, o PNATE promoveu uma redução de 2,9% na distorção idade-série, ou seja: a cada 1.000 alunos da escola rural, quase 3 deles passaram a ficar dentro do fluxo escolar correto.

Acerca da análise de impacto do PNATE sobre os indicadores educacionais, verificou-se estimativas significativas de impacto para as taxas de abandono e reprovação escolar apenas quando se adicionou outras variáveis explicativas. Isto é, a partir do momento que os modelos de avaliação consideravam outras fontes de explicação para os indicadores educacionais, em média, foi possível inferir sobre algum efeito do programa.

Em outras palavras, concomitante aos recursos do PNATE destinados aos municípios, os indicadores educacionais também foram estatisticamente significativos nas variáveis: escolaridade dos professores, taxa de crescimento populacional e Produto Interno Bruto. Portanto, pode-se afirmar que qualquer êxito alcançado pelo PNATE nos municípios, certamente, fez parte de ações conjuntas e voltadas para a qualificação dos professores e/ou aumentos nos níveis de renda.

Assim, na taxa de abandono controlando para esses fatores, observa-se que o PNATE contribui para redução do abandono em aproximadamente 0,33%. Já para a taxa de reprovação, o impacto do PNATE, quando incluídos os fatores de controle, como o logaritmo natural do Produto Interno Bruto, a taxa de matrícula em área rural, a taxa de abandono escolar, a taxa de crescimento populacional rural, além de professores com nível superior, foi de promover uma redução desse indicador em 0,85%.

Tais impactos podem parecer pequenos, em termos percentuais, mas quando colocados em termos absolutos e sabendo que o Brasil tem mais de 5,2 milhões de alunos na área rural, tais valores tornam-se expressivos, ainda mais considerando as carências no sistema de educação que o país ainda vivencia.

Diante do apresentado neste trabalho, fica evidente a importância do PNATE para garantir o direito à educação das crianças residentes nas áreas rurais do Brasil, bem como o impacto positivo que ele traz para a educação do país, promovendo melhorias nos quatro indicadores avaliados – taxa de matrícula, taxa de abandono, taxa de reprovação e distorção idade-série. Isso demonstra a assertividade do programa ao atender aos seus objetivos enquanto política pública.

Capítulo 11

Transporte escolar fazendo a diferença na Educação

Willer Luciano Carvalho

Engenheiro civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG), mestre e doutor em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB). Atua na área do Transporte Escolar desde 2006. Atualmente é professor associado do curso de graduação em Engenharia de Transportes (UFG) e do mestrado Profiap. Coordena o Cecate-UFG e o Laboratório de Projetos em Transportes da UFG. Contato: willer_carvalho@ufg.br

Yaeko Yamashita

Engenheira civil, mestra, PhD em Transporte com pós-doutorado. Professora universitária, pesquisadora há mais de 30 anos na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é pesquisadora sênior do CNPq, colaboradora na Universidade Federal de Goiás (UFG) e no Programa de Pós-graduação da FAU, na UnB. É consultora em Transportes e Engenharia Territorial. Contato: yaekoyamashita@gmail.com

Introdução

A educação é um direito humano fundamental assegurado pela Constituição Federal brasileira para garantir o pleno desenvolvimento na formação da cidadania do país. O artigo 205 da Constituição Federal garante direito à educação de qualidade e considera dever do Estado e da família promover sua implementação (Brasil, 1988).

Para que esse direito possa ser garantido, é necessário assegurar alguns elementos fundamentais como o transporte escolar, um serviço indispensável, especialmente nas áreas rurais, onde crianças e jovens têm o acesso à escola dificultado devido às grandes distâncias dos centros urbanos, com estradas precárias, ausência de escolas próximas, falta de profissionais habilitados, entre outros (FNDE, 2009).

Em 2008, conforme o Ministério da Educação (MEC), mais de 6,7 milhões de estudantes residiam ou estudavam em escolas de áreas rurais do país, e quase 70% desses alunos necessitavam do transporte escolar para chegar à sala de aula (Inep, 2008).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 aponta que entre os maiores desafios da educação no Brasil estão a acessibilidade e a permanência do aluno no ambiente escolar. De acordo com o estudo, naquele ano, ao menos 2,7% da população nacional entre 10 e 14 anos estavam fora da escola.

Verifica-se, então, que a falta de transporte escolar é um grande gargalo para o acesso à escola, especialmente no meio rural. Assim, o transporte escolar se faz essencial, uma vez que, na maioria dos municípios, o serviço oferecido pelo poder público é o único meio de se chegar à escola.

A pesquisa *Ônibus Rural Escolar do Brasil* abriu um importante horizonte para compreensão dessa realidade do transporte escolar. Ela foi realizada em 2008, testando protótipos nas diversas regiões brasileiras, para que os ônibus pudessem ser adequados às diferentes realidades brasileiras.

Realizado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes da Universidade de Brasília (Ceftru/UnB) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o estudo foi elaborado para responder a um desafio proposto pelo Governo Federal, por meio do Programa Caminho da Escola.

O Programa Caminho da Escola foi lançado com a proposta de renovar a frota de ônibus destinada ao transporte escolar no campo, que atende a mais de 8 milhões de estudantes no país. Verificou ainda que era necessário, segundo FNDE (2009), não somente uma licitação para compra de veículos novos, mas também oferecer uma solução veicular correspondente às realidades do campo nas diversas regiões brasileiras.

O ônibus rural escolar é resultado do esforço de gestores públicos, órgãos de certificação e fabricantes para buscar um novo veículo. Participaram desse projeto, além do Ceftru (Ceftru/UnB), o FNDE, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e o setor produtivo, representado pela Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus (Fabus) e pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).

Desde 2006, diversos estudos e pesquisas de campo foram realizadas, resultando em modificações dos primeiros modelos que foram para os municípios pelo sistema de financiamento de renovação de frota, lançado pelo Governo Federal no Programa Caminho da Escola. O modelo 2009 foi testado por três equipes de pesquisadores, juntamente com representantes dos fabricantes e do FNDE, que percorreram o interior do Brasil para tornar o veículo mais adaptado para as diferentes regiões do país, garantindo qualidade, segurança, conforto e durabilidade.

O presente capítulo tem como objetivo mostrar que o Programa Caminho da Escola, e os veículos por ele ofertados – ônibus, barcos ou bicicletas –, teve impacto positivo para o setor, bem como faz a diferença no cenário da Educação no Brasil.

Melhor adequação dos veículos para o transporte dos estudantes, redução da idade, além da redução da evasão escolar, são alguns dos benefícios alcançados, como mostra a pesquisa desenvolvida pelo Cecate-UFG, em 2018. Além disso, é possível verificar o grau de assertividade dessa política, pela avaliação positiva que ela tem diante de seus atores, como os diretores das escolas públicas, que participaram da pesquisa de avaliação do programa (Cecate-UFG, 2018a).

Transporte escolar rural fazendo a diferença

O FNDE, autarquia do MEC, é o órgão gestor dos recursos de programas federais voltados à educação. Tem, como uma de suas missões, buscar soluções que melhorem o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, por meio de ações que impactam diretamente na qualidade do ensino e, consequentemente, no desenvolvimento da educação no país.

O transporte escolar detém um papel fundamental na viabilização do acesso e na permanência dos estudantes nas escolas, essencialmente aqueles que residem em áreas rurais. Assim, ações que visem à melhoria e à manutenção desse serviço asseguram, para uma parcela importante e carente da população, o direito constitucional à educação.

Nesse sentido, o FNDE, como órgão gestor do Programa Caminho da Escola, tem buscado soluções que melhorem o atendimento de alunos de áreas rurais e promovam o aprimoramento dessa importante política pública.

As políticas públicas que o FNDE vêm desenvolvendo sempre buscam contemplar as diferenças regionais, como, por exemplo, oferecendo veículos adequados, desde ônibus a bicicletas.

Buscam, além disso, apoiar, por meio de manuais, cartilhas e cursos de capacitação nos municípios, a manutenção, o planejamento, a operação, a gestão (financiamento e regulação) e o controle dos veículos. Afinal, o transporte não se faz somente com veículos, importa também a compreensão do sistema educacional, considerando-se os seus principais atores.

O transporte escolar, nas suas diversas modalidades, apresenta um papel fundamental para viabilizar o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, principalmente daqueles que residem em áreas rurais.

Assim, ações que busquem a melhoria desse transporte influenciam no aprendizado dos alunos que dele necessitam para melhoria do desenvolvimento da educação no país. Para isso, se fez necessária a compreensão do transporte escolar oferecido aos alunos para, a partir dessa compreensão, serem propostas ações que aperfeiçoem o seu o seu atendimento.

O ônibus escolar

O Programa Caminho da Escola, lançado em 2007, tem como um de seus principais objetivos promover a renovação da frota de veículos utilizados no transporte escolar em todo o Brasil. Para isso, foi criada uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza para municípios, estados e Distrito Federal incentivos para a compra de ônibus zero quilômetro para o transporte de alunos da educação básica residentes, principalmente, na zona rural.

Nesse sentido, o FNDE, o Inmetro, o Ceftru e os fabricantes dos veículos, baseados nas pesquisas em que os veículos foram testados, estabeleceram ao longo de 2007 e 2008 um diálogo colaborativo, com vistas a definir especificações para um veículo escolar mais adequado às condições e às características das áreas rurais brasileiras.

A partir da especificação técnica do ônibus rural do Brasil, foi desenvolvido um modelo para a aquisição desses veículos por parte dos entes federados. A aquisição dos veículos é feita por meio de registro de preços realizado pelo FNDE, o que agiliza o processo de compra e reduz os valores, em função da quantidade a ser adquirida.

Existem três formas para que os municípios e os estados participem do Caminho da Escola: i) com recursos próprios, aderindo ao registro de preços; ii) por meio de convênio firmado com o FNDE ou iii) por meio de financiamento do BNDES, que oferece linha de crédito especial.

A primeira versão do ônibus rural escolar foi classificada em três modelos, com variações no que se refere à capacidade total de passageiros. Em função dessa classificação, alguns dos itens especificados sofrem variações de dimensão e de quantidade, a depender do veículo. Atualmente, existem sete modelos de ônibus escolares, não mais especificamente rural, com a introdução de ônibus urbano, conforme a Figura 1.

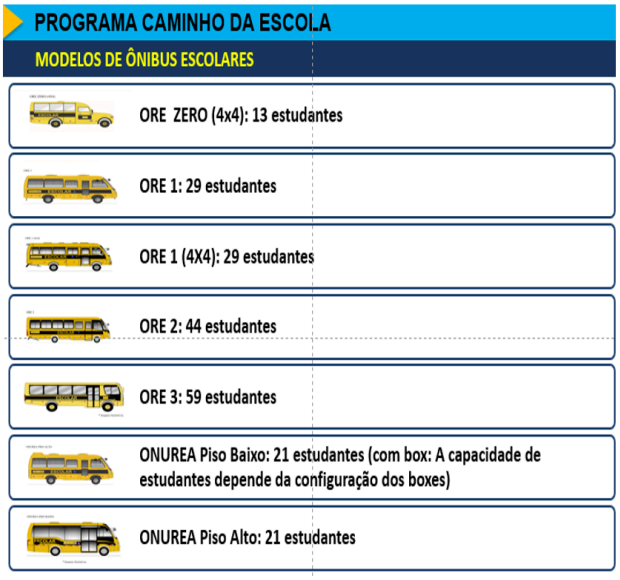


Figura 1 – Modelos de ônibus escolares
Fonte: FNDE (2023).

Desde o início do programa, já foram 59.293 veículos de diversos modelos distribuídos nos diferentes municípios do Brasil (FNDE, 2023). O número total de ônibus entregues pelo programa, distribuídos por região, é apresentado na Tabela 1.

Região	*Ônibus entregues*
Norte	6.336
Nordeste	23.227
Centro-Oeste	6.867
Sudeste	13.796
Sul	9.066
BRASIL	59.293

Tabela 1 – Ônibus já entregues pelo programa por região (dados de 07/07/2023)
Fonte: FNDE (2023).

Em 2012, foi implementado o ONUREA: Ônibus Urbano Escolar Acessível – tipos: piso alto e piso baixo. A partir de 2013, foram realizados aperfeiçoamentos nos componentes, como, por exemplo, acessibilidade em todos os veículos e inclusão da Plataforma Elevatória do tipo DPM – dispositivo de poltrona móvel. Já em 2023, para o novo pregão eletrônico, foi realizada alteração do sistema para transmissão automática.

Em 2007, quando o programa iniciou, a idade da frota era de 15,6 anos, reduzindo para 8,9 anos, em 2018. Essa redução foi ainda mais significativa no Nordeste, que passou de uma idade média próxima a 19 anos, para menos de 10 anos (Cecate-UFG, 2018a).

Ainda segundo estudo realizado pelo Cecate-UFG (2018b), de 2007 a 2018, houve uma evolução importante no transporte escolar no Brasil, ocorrendo uma redução no

número de veículos impróprios para o transporte de estudantes (caminhões, caminhonetes), conhecidos como "pau-de-arara", que, em 2007, correspondiam a cerca de 19% da frota e, em 2018, esse percentual passou a ser inferior a 3,5%.

O barco escolar

Juntamente com o aprimoramento do ônibus escolar, o FNDE desenvolveu, em parceria com a Marinha do Brasil, uma embarcação que atendesse às necessidades de estudantes que precisam usar barcos para chegar às escolas.

Foi a primeira embarcação desenhada especialmente para o transporte escolar de alunos ribeirinhos. Com a necessidade de testar a lancha escolar no seu habitat de uso e ter a avaliação do povo ribeirinho, foi feita uma parceria com universidades federais para a condução do estudo. Esse estudo durou mais de três meses e contou com uma equipe multidisciplinar de pesquisadores que percorreu cerca de 6.000 km, visitando mais de 139 comunidades ribeirinhas da Bacia Amazônica.

Essa pesquisa ofereceu aos gestores informações para subsidiar a melhoria da lancha escolar, adequando-a para o uso no transporte de estudantes. Especialistas avaliaram aspectos como navegabilidade, motorização, acessibilidade, acomodação, manutenção e lotação, contribuindo para que o transporte escolar aquaviário seja mais seguro e confortável, garantindo o acesso às escolas e reduzindo a evasão escolar.

Em 2012, o FNDE apresentou o primeiro modelo de lancha escolar a diesel produzido no Brasil, com capacidade para transportar 20 estudantes. O pregão eletrônico para registro de preços de lanchas escolares foi realizado pelo FNDE, com especificações mais adequadas à realidade e possibilitando aquisição e manutenção com menor custo e de acordo com as exigências legais do Programa Caminho da Escola. Municípios, estados e o Distrito Federal podem adquirir as lanchas com recursos próprios ou de outras fontes, por meio de adesão à ata de registro de preços, objeto do pregão eletrônico, realizado pelo FNDE.

Os barcos, assim como os ônibus, apresentam diferentes capacidades e potências do motor. São lanchas escolares médias e grandes, algumas específicas para regiões como Pará e Amazonas. Até o ano de 2017, o programa havia distribuído mais de 900 lanchas, em diferentes municípios brasileiros.

A bicicleta escolar

Para traçar um quadro completo do transporte escolar no país, o FNDE também promoveu estudos para a utilização de bicicleta pelos estudantes no trajeto casa-escola-casa. Nesse sentido, o FNDE tornou público um edital de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para registro de preços para a aquisição de bicicleta escolar destinada a alunos da educação básica das redes públicas de ensino.

A utilização da bicicleta por crianças e adolescentes para acessar as escolas é comum em muitos municípios. Isso se dá em função da deficiência do transporte público urbano e rural, do poder de uso e condução por pessoas de qualquer idade, do baixo custo de aquisição e da falta de condições de trafegabilidade de veículos motorizados em alguns trechos.

Diante dessa realidade, com o objetivo de oferecer um veículo adequado para os alunos se deslocarem até a escola de modo seguro e confortável, foi especificada uma bicicleta própria para o transporte escolar, denominada de "Bicicletas Escolares". Um modelo diferenciado, com vários elementos aliados a baixo custo e qualidade.

O FNDE, em parceria com a Universidade Federal de Tocantins, realizou estudos sobre os modelos, a propriedade, o estado de conservação, as condições de higiene, a capacidade e os itens de segurança obrigatórios dos veículos a serem utilizados pelos alunos. Com o conhecimento dessas características, verificou-se a necessidade de especificação de uma bicicleta que atendesse satisfatoriamente, com segurança e conforto, a demanda de deslocamentos dos alunos que dependem desse meio de transporte para ter acesso à educação (Brasil, 2013).

Assim, foi especificado um modelo prático e seguro de bicicletas, pois segundo estudos do FNDE, o fornecimento de bicicletas a estudantes pode abreviar o esforço das crianças que percorrem distâncias diárias de 3 a 15 km para chegarem à escola ou ao ponto do ônibus.

Os critérios dos modelos foram definidos pela Universidade de Brasília, em conjunto com o FNDE, com o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia), com a Associação dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (Abraciclo) e outros representantes das fábricas de bicicletas.

Com os critérios definidos, as bicicletas escolares foram padronizadas a baixo custo e ofertadas em dois tamanhos: com aro 20 e com aro 26. As bicicletas do programa Caminho da Escola foram submetidas a análises e ensaios de produtos em laboratório credenciado pelo Inmetro.

Desse modo, o MEC, por meio do FNDE, oferece aos estados, municípios e Distrito Federal a alternativa de aquisição de bicicletas escolares a partir de pregão eletrônico para registro de preços.

Em um único pregão realizado, desde a criação do programa, foram disponibilizadas cerca de 177 mil bicicletas aos municípios brasileiros, que garantiram melhores condições de acesso dos estudantes às unidades de ensino.

Na Tabela 2, pode-se verificar que entre as diversas modalidades houve um aumento significativo da modalidade bicicleta, passando de menos de 1% em 2007 para mais de 12% em 2018, na divisão modal no país.

Ano	*Rodoviário*	*Aquaviário*	*Bicicletas*	*Outros*
2007	99,115%	0,782%	0,015%	0,087%
2018	82,301%	4,631%	12,823%	0,245%

Tabela 2 – Comparação da divisão modal entre 2007 e 2018
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Evasão escolar

O programa Caminho da Escola, ao disponibilizar veículos mais adequados para o transporte dos escolares, promoveu melhorias em indicadores educacionais, contribuindo para fomentar a qualidade da educação básica, por meio da redução da evasão escolar.

Em mais de 70% dos estados brasileiros, houve impacto positivo do Programa Caminho da Escola na redução da evasão escolar. Os resultados da Avaliação do Transporte Escolar no Brasil demonstram o impacto de 0,49% na redução da evasão (Cecate-UFG, 2018a).

No ano de 2007, período em que começou o Programa Caminho da Escola, a taxa de evasão escolar era de 5,11%. Isso significa que, para cada 100 alunos matriculados no ensino básico no Brasil, em média cerca de 5 deles evadiram. Já em 2014, apenas 8 anos depois, a taxa de evasão escolar passou para 3,93%, ou seja, houve queda de 23% da taxa de evasão no período estudado conforme a Tabela 3.

Ano	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*média*
Brasil	5,11	4,41	4,29	3,91	3,56	3,45	3,31	3,39	3,93

Tabela 3 –Taxa de evasão escolar no Brasil
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Inep.

Melhoria da idade da frota

Outra contribuição importante do Programa Caminho da Escola está na melhoria da idade da frota utilizada. Os dados da Tabela 4 mostram que em todas as regiões do país houve queda na idade média dos veículos rodoviários utilizados para o transporte escolar. A maior queda na idade da frota ocorreu na região Nordeste, passando de 18,9 anos para 9,6 anos.

Região	*2007*	*2018*	*Diferença*
Norte	14,7	8,3	-6,4
Nordeste	18,9	9,6	-9,3
Centro-Oeste	15,2	7,5	-7,7
Sudeste	12,3	8,6	-3,7
Sul	15,1	9,5	-5,6
BRASIL	15,6	8,9	-6,7

Tabela 4 – Comparação da idade da frota rodoviária em 2007 e 2018
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Em pesquisa *web* realizada pelo Cecate-UFG, em 2018, observou-se a presença, nos municípios que participaram da pesquisa, de veículos já adquiridos por meio do Caminho da Escola. No modo rodoviário, esses veículos correspondem a 21% do total da frota declarada que opera no transporte escolar no Brasil, sendo que no Centro-Oeste eles correspondem a 29% e no Sudeste a 17% (Tabela 5).

Região	*% Participação do Caminho da Escola no modo Rodoviário*
Norte	27%
Nordeste	22%
Centro-Oeste	29%
Sudeste	17%
Sul	22%
BRASIL	21%

Tabela 5 – Participação do Programa Caminho da Escola Frota Rodoviária
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Já em relação aos veículos aquaviários, observou-se também a presença, nos municípios que participaram da pesquisa, de veículos já adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola. No entanto, essa participação foi inferior à verificada no modo rodoviário. Assim, para o modo aquaviário, esses veículos correspondem a 3% do total da frota declarada que opera no transporte escolar no Brasil, sendo que no Sul eles corresponderam a 100% dos veículos declarados e no Norte e no Nordeste a 3% (Tabela 6).

Região	*% Participação do Caminho da Escola no modo Aquaviário*
Norte	3%
Nordeste	3%
Centro-Oeste	23%
Sudeste	8%
Sul	100%
BRASIL	3%

Tabela 6 – Participação dos Veículos Aquaviários do Caminho da Escola na Frota
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Avaliação do Programa Caminho da Escola por diretores escolares

Em pesquisa de avaliação do Programa Caminho da Escola, realizada com diretores escolares e conduzida pelo Cecate-UFG, em 2018, os pontos positivos apontados por eles que mais se destacaram foram: a garantia de acesso à educação, apontada por 46,5% dos entrevistados como o ponto mais positivo do programa, a redução da evasão escolar, com 10,0%, e a segurança para os alunos, com 8,8% (Gráfico 1).

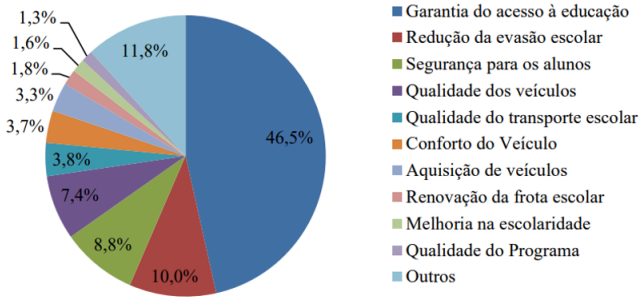


Gráfico 1 – Pontos positivos do Programa Caminho da Escola – Diretores de Escolas
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Já em relação aos pontos negativos referentes ao programa a avaliação dos diretores escolares destacou a quantidade de veículos ofertados, seguido pelo processo de manutenção e assistência técnica (Gráfico 2).

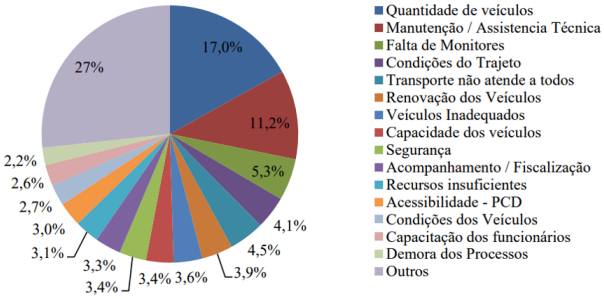


Gráfico 2 – Pontos negativos do Programa Caminho da Escola – Diretores de Escolas
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Na avaliação dos diretores das escolas em relação aos pontos positivos das embarcações escolares do Programa Caminho da Escola, destacaram-se: a garantia de acesso à escola (26,3%) o desempenho operacional da embarcação (20,5%) e a segurança das embarcações (20,5%) (Gráfico 3).

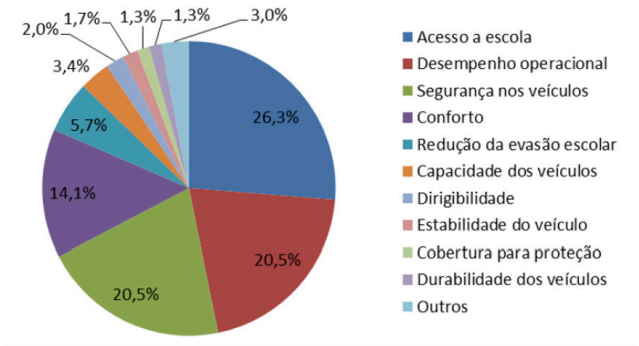


Gráfico 3 – Pontos Positivos Embarcação Escolar – Diretores
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

A avaliação dos diretores das escolas em relação aos pontos negativos referentes às embarcações escolares do Programa Caminho da Escola destacou os seguintes pontos: acessibilidade para pessoas com deficiência (13,7%) e falta de segurança nos veículos e manutenção/assistência técnica, ambas com 11,5% (Gráfico 4).

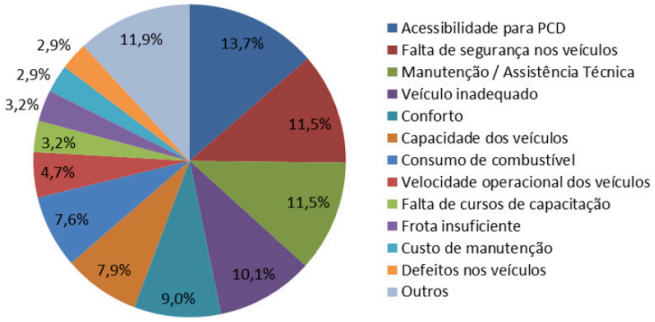


Gráfico 4 – Pontos negativos Embarcação Escolar – Diretores de Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

As bicicletas foram avaliadas pelos diretores das escolas, com pontos positivos (Gráfico 5) e negativos (Gráfico 6). Entre os principais aspectos negativos estão: qualidade das bicicletas ofertadas, com um total de 25,7% das respostas válidas; desconforto no uso, com 19,5%; e manutenção/assistência técnica das bicicletas, com 18,6% das respostas válidas.

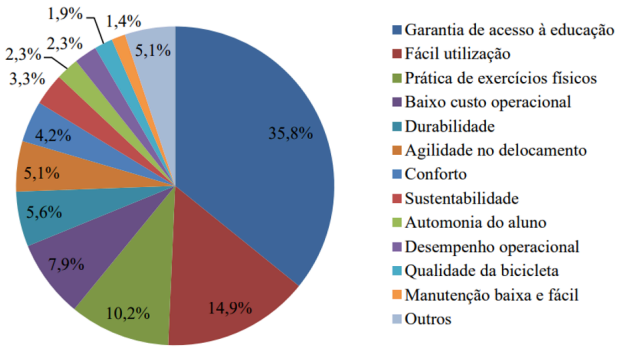


Gráfico 5 – Pontos positivos Bicicleta Escolar – Diretores de Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

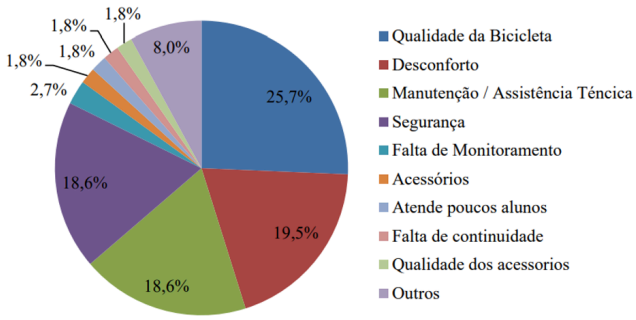


Gráfico 6 – Pontos negativos Bicicleta Escolar – Diretores de Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Considerações finais

O presente capítulo teve como objetivo mostrar a visão de representantes de municípios e diretores da escola, resultante de pesquisa realizada pelo Cecate/UFG, para conhecer o impacto do transporte escolar na Educação, sua influência na evasão escolar, considerando renovação da frota e melhoria da qualidade dos veículos.

O sucesso da implementação do Programa Caminho da Escola como política pública foi motivado pela realização de vários estudos, para se compreender os elementos e as suas relações entre os vários atores envolvidos. Esses estudos garantiram não apenas que os veículos fossem adequados às necessidades das diversidades do país, como também contribuíram para a aceitação por moradores, motoristas, alunos e gestores pesquisados em vários municípios brasileiros. Essa receptividade é resultado do conforto e da segurança oferecidos pelos veículos, mas é resultado também, principalmente, da capacidade de os veículos vencerem as diversas barreiras, cada qual em sua modalidade.

É importante destacar que o êxito do transporte escolar se deveu ao empenho coletivo de todos os atores envolvidos. Assim, um órgão gestor (FNDE), uma instituição de pesquisa, um órgão normatizador e o setor produtivo uniram esforços em favor do desenvolvimento do transporte escolar no país. Essa experiencia representou um desafio para todas as instituições participantes em razão da originalidade dos projetos e da ousadia de apresentar e testar soluções tecnológicas efetivas para o serviço do transporte escolar, onde a gestão é de responsabilidade de diversas instâncias de governo.

A busca por um diálogo contínuo entre os envolvidos, sejam reuniões de negociação, a troca de informação entre a área técnica e ainda onde todos os setores acompanharam de perto as etapas de construção dos veículos, garantindo assim a transparência do processo e um resultado de sucesso, principalmente o ônibus que é o cartão de visitas do Brasil. Nesse sentido, o transporte escolar se configura como uma inovação e um avanço significativo dentro do sistema de transporte escolar juntamente com os processos para planejamento, gestão e controle para garantir o acesso à educação.

Os reflexos das ações públicas de transporte escolar não recaíram apenas na ampliação da frota e na redução da idade média dos veículos, mas, certamente, atingiram os indicadores educacionais.

Em específico, observou-se que a idade média da frota reduziu, tanto no transporte escolar rodoviário quanto no modo aquaviário. Esse fato foi observado em todas as regiões brasileiras, bem como também se identificou uma ampliação do número de todos os veículos às voltas desse transporte. Sendo assim, mesmo em meio a diversos desafios detectados, a Política Nacional de Transporte Escolar tem se ampliado na última década e impactado de forma positiva a Educação no país.

Capítulo 12

Desenvolvimento de instrumento de apoio à gestão do transporte escolar nos municípios brasileiros

Marcos Paulino Roriz Junior

Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). É professor do curso de Engenharia de Transportes da UFG. É pesquisador na área de Sistemas Inteligentes de Transporte e Cidades Inteligentes. Contato: marcosroriz@ufg.br

Willer Luciano Carvalho

Engenheiro civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG), mestre e doutor em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB). Atua na área do Transporte Escolar desde 2006. Atualmente é professor associado do curso de graduação em Engenharia de Transportes (UFG) e do mestrado Profiap. Coordena o Cecate-UFG e o Laboratório de Projetos em Transportes da UFG. Contato: willer_carvalho@ufg.br

Introdução

A Constituição Federal Brasileira assegura o direito ao transporte escolar público como meio de prover acesso universal à educação básica a todos os estudantes (Brasil, 1988). Tal direito deve ser provido independentemente da localização do aluno, seja ele residente de área rural, urbana, ribeirinha etc. Esse requisito eleva a complexidade de realizar o transporte escolar, uma vez que as áreas rurais e remotas são carentes em termos de infraestrutura (FNDE/Ceftru, 2007).

Estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017) apresenta que 60,2% dos municípios são predominantemente rurais e, destes, 54,6% são classificados como rurais adjacentes e 5,8% como rurais remotos.

A natureza rural dos municípios e, consequentemente, a falta de infraestrutura dificultam não somente a operação do transporte escolar, mas também o planejamento, uma vez que este deve atender estudantes com realidades distintas. Por exemplo, deve-se planejar rotas com horários distintos para atender tanto estudantes que moram nas extremidades dos municípios quanto aqueles que moram próximos às escolas (Carvalho; Leite; Nascimento, 2015).

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR, 2018) relata que a internet se encontra presente de maneira universal nas prefeituras brasileiras. Considerando a presença de uma infraestrutura de internet, os municípios podem pensar em empregar Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) de governança eletrônica (e-governança) para melhorar os serviços prestados (Jambeiro; Sobreira; Rabelo, 2009; Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2014). Implantar sistemas de informação para monitorar o deslocamento dos veículos ou sistemas para mapear a cobertura atual das rotas realizadas são exemplos do uso de TICs para melhoria de serviços (Fátima, 2015; Moreira; Jácomo; Griebeler, 2016).

Porém, apesar da universalização da internet nos municípios e dos avanços das TICs, observa-se um aumento tímido na utilização de sistemas de informação de e-governança nesses municípios, em especial de sistemas direcionados à gestão do transporte escolar (Ferreira, 2016; Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018).

Além disso, ainda há uma parcela da população que se enquadra na categoria de analfabeto digital, isto é, pessoas que não sabem "ler" ou interagir com dispositivos computacionais (Guedes; Tomasi Cruz, 2017). Segundo Schieffler *et al*. (2020), o analfabetismo digital pode impactar a atuação administrativa.

Com o avanço das tecnologias digitais, mesmo que de forma desigual, foram desenvolvidos alguns *softwares* para auxiliar na gestão do transporte escolar (Paraná, 2019; Porto *et al*., 2015). Entretanto, na sua maioria, eles são voltados a um aspecto da gestão, como a roteirização ou o controle de frota, sendo que poucos sistemas se apresentam de forma unificada. Isso dificulta o emprego efetivo de tais *softwares* nos municípios, não somente pela complexidade, mas também pela necessidade de ter de replicar dados existentes entre eles.

Ademais, os sistemas existentes são direcionados a municípios com maturidade maior em termos de gestão, uma vez que requerem múltiplos dados como entrada. Por exemplo: para realizar a roteirização, é necessário que os dados e a malha estejam georreferenciados. A obtenção desse dado, direta ou indiretamente, pode ser um impedimento para uma parte significativa dos municípios brasileiros (Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018).

Com intuito de apoiar os municípios, foi desenvolvido, pelo Cecate-UFG, o Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar (Sete), um *software* de e-governança de

gestão do transporte escolar para municípios com diferentes realidades.

O Sete unifica diversos aspectos realizados isoladamente por outros sistemas, como a gestão de frota, a gestão de estudantes e a roteirização. Ele não tem o intuito de substituir os sistemas mencionados, mas sim de complementá-los com outras funções, nos municípios que os utilizam; além de preencher uma lacuna, ao prover uma solução unificada e adequada à realidade dos municípios brasileiros não atendidos pelos mesmos. Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de apresentar o processo de desenvolvimento do Sete e suas principais funcionalidades.

Transporte escolar rural e sua gestão

O transporte escolar rural é o deslocamento dos alunos da rede pública de educação que residem e/ou estudam em áreas rurais, ocorrendo a partir de suas residências ou de um ponto de embarque, possibilitando o acesso às unidades de ensino, por meio de veículos escolares (FNDE/UFG, 2021). O objetivo é realizar esse deslocamento dos alunos no trajeto casa-escola-casa para facilitar o acesso e a permanência destes nas escolas, melhorando as condições da oferta do ensino público.

O direito à educação, assim como também ao transporte, ao material didático, à alimentação etc., são assegurados constitucionalmente, pela disponibilização dos programas suplementares pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios (Feijó *apud* FNDE/Ceftru, 2007).

O transporte escolar rural foi criado para atender à necessidade dos alunos de chegarem às escolas. Como existe uma parte da população que ainda reside em áreas rurais, e diante da dificuldade de acesso às escolas nessas regiões, pelas longas distâncias entre as residências e as escolas, surgiu o transporte escolar rural, com a intenção de facilitar e garantir o acesso às escolas a partir do que é estabelecido pela Constituição.

Os municípios brasileiros são obrigados a cumprir o que determina a Constituição e ofertar o transporte escolar rural com o apoio do Governo Federal. Essa oferta pode ser com frota própria ou por meio de concessão do serviço pelo setor privado. Para isso, um complexo planejamento é necessário, mas a maioria dos municípios não dispõe de técnicos capacitados e nem sempre os serviços são otimizados. O FNDE, por meio de políticas públicas, busca apoiar os municípios oferecendo capacitação, financiamento e ferramentas de gestão.

A gestão do transporte escolar pode ser executada diretamente ou a realização dessa operação pode ser concedida a terceiros. Além de ser responsável por garantir a oferta do transporte escolar, o gestor deve planejar, organizar e controlar toda a operação, executando diversas funções, entre elas:

a) definir diretrizes que especifiquem para quais alunos o serviço será ofertado;

b) definir tipos e quantidade de veículos;

c) selecionar as rotas que serão percorridas;

d) identificar a demanda pelo serviço e as especificidades de cada local;

e) fiscalizar a qualidade e a regularidade do transporte.

Sete: desenho da ferramenta de gestão

As restrições dos *softwares* existentes voltados à gestão do transporte escolar, como a quantidade necessária de dados de entrada e o foco direcionado a uma faceta da gestão, guiam o projeto arquitetural do *software* de e-governança Sete.

Esta seção visa relatar como tais limitações foram abordadas na concepção do sistema Sete. Também apresenta uma descrição do funcionamento e da interação entre os módulos da arquitetura desse *software*.

Requisitos

Os requisitos podem ser divididos em funcionais e não funcionais, sendo os primeiros vinculados ao comportamento das funções providas (por exemplo: permitir cadastrar a localização de estudante e buscar as escolas atendidas), enquanto os segundos estão associados a critérios de uso do sistema, tipicamente descritos em termos de desempenho e usabilidade (por exemplo: permitir a utilização em diferentes sistemas operacionais).

Dessa forma, foram utilizadas as limitações relatadas dos sistemas preexistentes como guia para a descrição dos requisitos a serem abordados pelo *software* Sete. Considerando a necessidade de prover um sistema que atenda municípios com realidades distintas, o Sete identificou os seguintes requisitos funcionais:

• Gerir os dados dos atores do transporte escolar. Esse requisito especifica que o sistema deve possibilitar o cadastro, a atualização, a remoção, a busca e a visualização dos estudantes, das escolas, dos motoristas, da composição da frota, dos fornecedores e das rotas.

• As funcionalidades de gestão devem poder ser utilizadas mesmo com dados incompletos. Esse requisito aborda os entraves causados pela necessidade de se ter todos os dados para o uso do sistema. Deseja-se que o sistema opere, mesmo de forma limitada, com os dados existentes. O requisito tem impacto direto no modelo do banco de dados, uma vez que remove diversas obrigatorie-

dades no cadastro das entidades do transporte escolar.

• O sistema deve ser capaz de importar e exportar dados. O objetivo desse requisito é possibilitar que os usuários possam importar dados preexistentes, de planilhas ou oriundos do censo, por exemplo. Além disso, deseja permitir que os dados cadastrados possam ser exportados para serem utilizados por outros sistemas.

• Capacidade de digitalizar o traçado das rotas atuais (*tracking*). As rotas obtidas devem possuir quilometragem ou tempo equivalentes aos valores reais. Com isso, pretende-se permitir que os gestores conheçam e possam avaliar as rotas existentes.

• Realizar a roteirização rapidamente. Aqui, deseja-se que o sistema seja capaz de sugerir as melhores rotas em poucos segundos, com base nos dados cadastrados. Sabe-se que o problema de roteirização do transporte escolar é classificado como NP-difícil[1]. Como consequência disso, não se conhece na literatura um algoritmo determinístico que execute em tempo polinomial para a solução do mesmo (Park; Kim, 2010). Dessa forma, a comunidade acadêmica investigou métodos baseados em meta-heurísticas como meio de aproximação da solução ótima. Entretanto, os métodos podem requerer um tempo significativo para convergirem em um resultado (Ellegood *et al*., 2019). Assim, recomenda-se utilizar métodos exatos, mesmo que produzam resultados ligeiramente inferiores, mas que sejam capazes de sugerir as rotas em poucos segundos em computadores convencionais.

• Acessar relatórios e estatísticas dos diferentes atores do transporte escolar. Esse requisito possibilita que gestores possam encontrar índices e estatísticas a respeito dos atores cadastrados, tais como: taxa de ocupação de veículo, número de alunos atendidos, maior e menor quilometragem de rotas.

• O sistema deve ser capaz de operar sem internet, mesmo que de forma insistente. Esse requisito visa lidar com os problemas inerentes à instabilidade da conexão com a internet encontrados em diversos municípios. Aqui, o *software* Sete deve ser capaz de operar, mesmo que de forma limitada, sem conectividade. As operações feitas durante esse estado devem ser salvas, de modo a garantir a consistência do sistema.

• Utilização apenas de *software* livre. Com intuito de evitar onerar os municípios, o sistema deve ser projetado de maneira que não somente o código seja distribuído sob uma licença livre e de forma gratuita, mas também que ele não possua nenhuma dependência direta ou indireta com bibliotecas ou *softwares* proprietários. Ao fazer isso, deseja-se possibilitar que os municípios não tenham de licenciar outros sistemas ao adotar o Sete.

[1] *Classe de problema definido dentro da Teoria da Complexidade Computacional.*

Arquitetura do sistema

Tomando como base os requisitos especificados, propõe-se uma arquitetura de *software* modular e híbrida, conforme ilustrada na Figura 2. Ressalta-se a presença de dois bancos de dados, um local e outro remoto. Esse arranjo é feito para possibilitar que o acesso e as operações computacionais sejam realizados localmente. Essa decisão arquitetural visa permitir que o sistema possa operar mesmo na ausência de conectividade com a internet. Além disso, ao realizar as operações localmente, o sistema se torna mais responsivo, uma vez que não precisa esperar a comunicação com a rede. A arquitetura apresenta uma estrutura híbrida, tendo uma variação para o modo *desktop* e outra para o modo móvel.

A arquitetura do *software* é composta por vários módulos, unidades computacionais que encapsulam funções em comum do sistema. As unidades modulares interagem entre si para prover as funcionalidades do *software*. Por exemplo, o módulo de relatórios interage com o de gestão de dados para poder construir os indicadores e gráficos.

Cada módulo tem como objetivo abordar um ou mais requisitos descritos. O módulo de roteirização, por exemplo, visa possibilitar sugerir rotas rapidamente para os usuários. Dessa maneira, cada módulo realiza as seguintes atividades:

- **Gestão de dados:** fornece ferramentas para cadastrar, remover, atualizar e buscar os dados referentes aos diferentes atores do transporte escolar (estudantes, escolas, frota, fornecedores e rotas). Além disso, o módulo visa possibilitar a importação e a exportação de tais dados no sistema.
- **Roteirização:** utiliza algoritmos exatos para realizar a roteirização de veículos da frota. Permite que o gestor possa definir o tamanho máximo da rota a ser sugerida e a capacidade máxima dos veículos.
- **Relatórios:** fornece indicadores e descrição estatística dos dados dos diferentes atores do transporte escolar.
- **Visualizador de dados:** fornece mecanismos de apresentação dos dados do banco de dados local do sistema no dispositivo móvel. Para isso, utiliza o espelho dos dados da nuvem.

Entre as diversas opções existentes, adotou-se o *framework* Electron (Github, 2019), que possibilita a utilização de linguagens e bibliotecas de programação *Web*, como *Javascript e NodeJS*, para construção de sistemas *desktop* e multiplataformas, isto é, que podem ser executados em diferentes sistemas operacionais existentes para acelerar o processo de construção de sistemas de informação e diminuir o número de problemas durante a concepção do mesmo (Cervantes; Kazman, 2016; Ghezzi *et al.*, 2002).

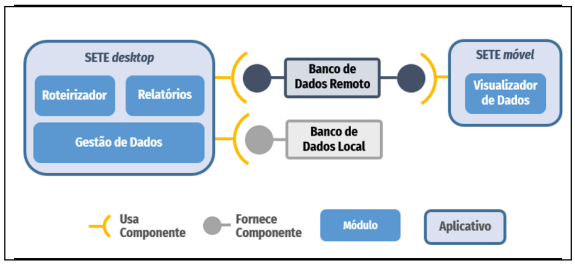


Figura 1 – Arquitetura do *software* Sete
Fonte: Elaboração própria.

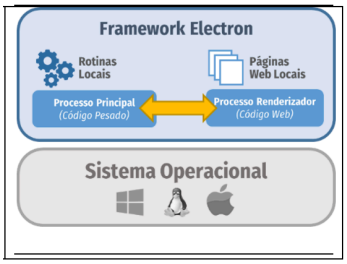


Figura 2 – Estrutura do *framework* Electron
Fonte: Elaboração própria.

Para possibilitar a execução de tecnologias *Web* em modo *desktop*, o *framework* Electron utiliza dois processos distintos: *main* (principal) e *renderer* (renderizador), como ilustrado na Figura 3. Segue o mesmo princípio de separação de tarefas do Electron.

Tecnologia de informação geográfica

O *software* Sete possui um conjunto de funcionalidades semelhantes a um Sistema de Informação Geográfica (os *Geographic Information Systems – GIS*), como a capacidade de gerir e visualizar espacialmente os atores (estudantes, escolas etc.) e sugerir rotas automaticamente. Para prover isso, primeiramente é necessário utilizar uma base de dados de mapas. Nesse contexto, o Sete utiliza a suíte de mapas colaborativos fornecidos pelo projeto *OpenStreetMap* (Neis e Zielstra, 2014). Essa base é disponível gratuitamente sob a licença livre ODbL (*Open Knowledge Foundation*, 2019).

O projeto *OpenStreetMaps* também é utilizado para auxiliar nas etapas de roteirização. Especificamente, um problema recorrente é a dificuldade de obtenção da malha viária rural para a execução dos algoritmos (Graser *et al.*, 2015; Moreira *et al.*, 2016). Precisamente, para possibilitar a geração de rotas, os usuários devem completar as vias que faltam da malha. Para possibilitar que eles possam fazer isso, criou-se uma adaptação do *software* de edição de malhas *Java OpenStreetMap Editor* chamada S2EM (Sistema Eletrônico de Edição de Malha) (Stöcker, 2019). O *software* resultante é distribuído sob a licença GPL v2, e seu instalador vem em conjunto com o Sete.

Modelagem do banco de dados

Para a gestão do transporte escolar, são considerados, para essa primeira versão, 12 módulos, que apresentam a tela inicial do sistema, com os módulos (importação de dados do censo escolar; cadastro de alunos; cadastro de escolas; cadastro de motoristas; cadastro de monitores; cadastro da frota utilizada na operação; cadastro dos fornecedores de insumos; cadastro das rotas; estimativa do custo do transporte escolar tanto no modo rodoviário quanto no aquaviário; cadastro da legislação existente para o setor; sugestão de rota e de relatórios) e os dados básicos da operação do município.

No contexto do Sete, todos os módulos interagem diretamente com os dados do sistema. Assim, faz-se necessário ter uma definição dos dados e de seu armazenamento para possibilitar a interação e a compreensão dos mesmos, tanto pelos módulos do *software* quanto por sistemas externos que venham a usar os dados do Sete.

A construção do banco de dados inicia-se pela compreensão do relacionamento dos principais atores que são necessários para construir o sistema (Batini *et al.*, 1992). Em seguida, detalha-se os atributos de cada um dos atores descritos na construção do modelo lógico do banco de dados.

Modelo lógico do banco de dados

O diagrama de entidade e relacionamento de Peter Chen (1976) é o modelo preferencial para descrever o modelo lógico (Date, 2003) (Figura 3).

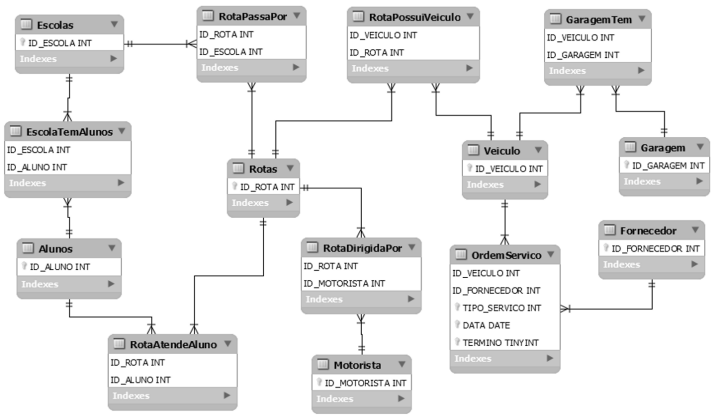


Figura 3 – Modelo lógico do banco de dados
Fonte: Elaboração própria.

Tecnologias de armazenamento

As tecnologias de gerenciamento de banco de dados impactam diretamente no desempenho do sistema, uma vez que este possui suas ações centradas na manipulação de dados. Tais tecnologias são comumente disponibilizadas como um *software* à parte, requerendo que o usuário faça uma instalação separada do sistema gerenciador de banco de dados.

Com o intuito de evitar que o usuário final tenha de realizar tais tarefas, o Sete adotou a tecnologia de banco de dados SQLite (Allen; Owens, 2010; Dwayne Richard Hipp, 2019). O motivo para tal é que o SQLite é um sistema de gerenciamento de banco de dados que pode ser embarcado em outros *softwares*, isto é, o mesmo fornece mecanismos para armazenar e manipular dados de forma portátil (sem requerer instalação prévia).

Módulos de funcionalidade para a gestão do transporte escolar

São considerados, nesta versão do Sete para apoio à gestão do transporte escolar pelos municípios, os seguintes módulos:

- **Escolas:** a modelagem da entidade escola no sistema tentou utilizar campos preexistentes em outras fontes de dados, tais como do Censo Escolar (Inep, 2018). Grande parte dos dados no cadastro da escola são não obrigatórios. Entre esses dados têm-se o par de localização latitude e longitude, o Código de Endereçamento Postal (CEP) e o endereço. Obviamente, a ausência de informações georreferenciadas impossibilita a utilização de módulos mais avançados, como a roteirização.

- **Estudantes:** semelhante às escolas, tentou-se fazer um reaproveitamento do dicionário de dados do Censo Escolar para os estudantes.

- Motoristas: além dos dados básicos dos motoristas, o foco está em representar os dados de habilitação, como número e nível da carteira de motorista e horário de trabalho.

- **Veículo:** os veículos são elementos centrais no *software*, uma vez que possuem relacionamento com diversos elementos do modelo. No contexto do transporte escolar, é importante possuir os dados de algumas características básicas do veículo, como modelo e placa, e atributos relacionados à operação, como capacidade e quilometragem (se aplicável).

- **Rotas:** conforme ilustrado no modelo lógico e conceitual, as rotas são os elementos com maior interconexão no sistema. Cada rota interage diretamente com

quatro atores: estudantes, escolas, veículos e motoristas. Além disso, interagem com as restantes de forma indireta. No contexto da gestão do transporte escolar, destacam-se algumas características das rotas, tais como alunos e escolas atendidas. Em relação às características individuais das rotas, destaca-se a necessidade de se conhecer quilometragem, tempo, traçado etc.

• **Garagem:** a garagem armazena um ou mais veículos.

• **Fornecedor:** no contexto do *software* Sete, a entidade fornecedora representa um ator que realiza serviços voltados aos veículos, como provimento de combustível e manutenção. Dessa forma, utilizam-se como atributos dados comuns a empresas, como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e o nome fantasia.

Fazendo a gestão do transporte escolar

Um dos principais requisitos do *software* de e-governança Sete é possibilitar que municípios com diferentes níveis de maturidade e de recursos possam gerir o transporte escolar. Uma parcela significativa dos sistemas existentes é voltada à ação de roteirização, que exige como entrada um georreferenciamento dos atores do sistema (Ellegood *et al.*, 2019; Park; Kim, 2010) e das rotas.

O *software* Sete prevê quatro níveis para manipular e gerir rotas. O mais simples prevê apenas o cadastro de dados, tais como quilometragem e estudantes atendidos. Já o segundo nível visa possibilitar que o gestor importe os dados da rota a partir de dados do GPS *(Global Positioning System)* registrados por um operador. O terceiro nível permite que o gestor possa desenhar o traçado da rota. Por fim, o último nível realiza a sugestão automática de rotas, isto é, a roteirização utilizando os dados georreferenciados. Uma breve descrição de gestão de rotas é apresentada a seguir.

Cadastro de rotas: o nível mais simples de gestão requer apenas informações básicas da rota. Nesse nível, espera-se do gestor apenas os dados básicos, tais como aqueles referentes a estudantes atendidos, veículo utilizado, motorista, quilometragem e tempo de percurso da rota (Figura 4).



Figura 4 – Tela de cadastro de dados de rota
Fonte: Sete (2023).

Importação de rota: a próxima etapa na gestão das rotas é compreender o traçado das mesmas. Uma maneira de realizar isso é obter o percurso das rotas existentes a partir de dados GPS. Por exemplo, pode-se utilizar os aplicativos móveis Open GPX Tracker[2] para iOS e GPS Tracker[3] para Android na obtenção de tais dados (Figura 5).

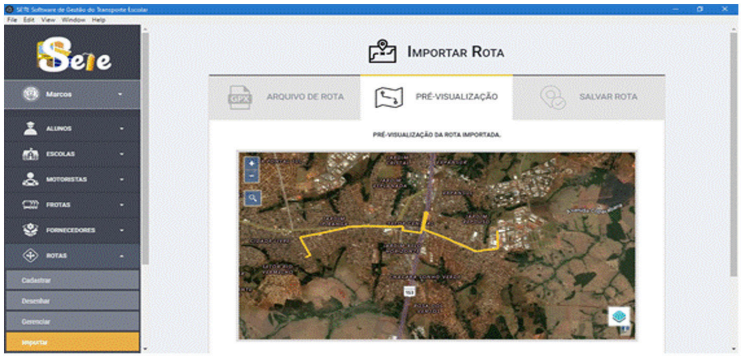


Figura 5 – Tela de importação de rota a partir de dados GPX
Fonte: Sete (2023).

Desenho de rotas: com intuito de atender aos municípios que não possuem mecanismos para registrar as rotas via GPS, o *software* Sete fornece uma ferramenta gráfica de desenho de rotas. Ela pode ser utilizada tanto para desenhar o percurso da rota quanto para editar aquelas existentes. Isso é importante, pois possibilita que os municípios reflitam as mudanças do transporte escolar nas rotas, como, por exemplo, para editar o percurso que atenda um novo estudante.

Sugestão de rotas (roteirização): a ferramenta de sugestão de rotas possibilita gerar automaticamente um conjunto de rotas baseado nos dados georreferenciados dos atores do transporte escolar no sistema, como estudantes, escolas e motoristas. Somente os municípios que possuem tais dados podem usufruir dessa ferramenta, uma vez que os algoritmos de roteirização requerem esses dados como entrada. Além disso, é necessário prover a malha das vias do município. Para isso, o gestor deve fornecer essa malha no formato do OpenStreetMap (Coast, 2019).

Relatórios: os relatórios são elementos primordiais em sistemas de e-governança, isso porque objetivam sintetizar as informações para os gestores. Informações como número médio de alunos atendidos por rota, quilometragem de cada viagem, horário e detalhamento de cada linha (rural ou urbana) são essenciais para uma boa e adequada tomada de decisão. Nesse sentido, o *software* Sete apresenta relatórios com indicadores e gráficos dos atores do transporte escolar. Cada ator do transporte escolar possui uma aba de relatório no sistema. Essa aba é dividida em duas partes: resumo e detalhes. A primeira visa sintetizar algumas características do ator. Já a aba detalhes possibilita que o gestor investigue cada estatística.

[2] *Open GPX Tracker <https://apps.apple.com/br/app/open-gpx-tracker/id984503772>.*
[3] *GPX Tracker <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.gpsserver.gpstracker&hl=pt_BR>.*

Considerações finais

Com o desenvolvimento da ferramenta de apoio à gestão do transporte escolar nos municípios, verificou-se que ela possibilita ao gestor acompanhar e entender passo a passo o deslocamento dos veículos na rota, bem como obter informações a respeito da mesma (distância, número de alunos atendidos e quilometragem morta, isto é, o quanto o veículo tem de percorrer até chegar ao primeiro estudante da rota).

Espera-se que o sistema possa ser utilizado por municípios com diferentes níveis de maturidade de gestão do transporte escolar, desde os mais simples, com pouquíssimos dados, até os mais avançados, que possuem mecanismos para georreferenciar estudantes, escolas e veículos. A arquitetura do *software* é flexível o bastante para possibilitar o uso frente às dificuldades dos municípios, como falta de dados e conexão instável com a internet.

Com o intuito de evitar retrabalho, o sistema foi projetado com mecanismos de importação e exportação de dados. Especificamente, tentou-se reutilizar as variáveis existentes em fonte de dados oficiais, como as do Censo Escolar. Na outra direção, todos os dados cadastrados no sistema podem ser exportados em planilhas eletrônicas e em documentos PDF.

Por fim, conclui-se o objetivo de não depender de *software* proprietário para utilizar o sistema. Isso possibilita que o sistema possa ser implantado sem custo e sem necessidade de licenciar *softwares* adicionais. O Sete é distribuído sob a licença de *software* livre MIT (Osi, 2019b), que possibilita tanto a redistribuição gratuita quanto o compartilhamento e a modificação do código fonte por parte dos municípios.

Atualmente, o sistema encontra-se instalado em 3.497 municípios, o que representa 62,78% dos 5.570 municípios brasileiros. É importante destacar que nem todos os municípios que instalaram o Sete fizeram sua alimentação. Desse total, 2.092 municípios, aproximadamente 60% dos utilizadores, interagiram e fizeram inserção de dados no sistema. Como próximos passos, almeja-se avaliar a utilização do Sete por parte dos municípios.

Capítulo 13

O Programa Caminho da Escola na perspectiva dos gestores municipais

Poliana de Sousa Leite

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), mestra em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral e doutora em Arquitetura e Urbanismo (UnB). Atuou no Ceftru/UnB e coordenou a pesquisa de campo na Pesquisa Nacional Custo Aluno, junto à FAPTO e ao FNDE. Professora do curso de Engenharia de Transportes na Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: polianaleite@ufg.br

Waleska de Fátima Monteiro

Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), com doutorado sanduíche na Emory University em Atlanta (EUA). Experiência em Economia, com ênfase em Econometria, Microeconometria, Microeconomia e Economia do Setor Público. Professora dos cursos de Engenharia de Produção e de Pós-graduação em Economia na Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua no Departamento de Estudos Econômicos do CADE com Avaliação de Defesa Comercial. Contato: wfmonteiro05@gmail.com

Introdução

A maioria das pesquisas sobre a percepção dos usuários de diferentes serviços de transporte público apresenta indicadores de avaliação da qualidade do serviço na parte operacional, de acessibilidade e de infraestrutura, a exemplo dos trabalhos de Jen e Hu (2003), Eboli e Mazzulla (2007) e Jomnonkwao *et al*. (2015). Outros autores analisaram, além da percepção da qualidade, a satisfação dos usuários do serviço de transporte público e como a qualidade a afeta (Jomnonkwao *et al*., 2015; Eboli; Mazzulla, 2007).

Já para avaliação do transporte escolar, entende-se que este possui características diferentes do transporte público convencional, o que o torna especial e importante para a sociedade (Morfoulaki *et al*., 2015). Portanto, os fatores que afetam o

sistema de transporte escolar podem promover diferentes percepções dos aspectos qualitativos, que, por sua vez, afetam o serviço de transporte público. Então, como identificar essas diferentes percepções?

Na literatura referente à avaliação de programas ou políticas públicas para educação, identificou-se que um dos fatores mais importantes a ser analisado pelos pesquisadores é a efetividade que os programas ou políticas públicas possuem na educação. A maioria dos autores considera as percepções da efetividade de um programa ou política pública por parte dos gestores e, principalmente, diretores de escola (Baldwin, 1988; Tobler; Stratton, 1997; Thomas; Collier, 2002; Garcia, 2003).

Por isso, neste trabalho, com base na literatura, estabeleceu-se quais fatores e métodos devem ser utilizados e considerados na avaliação da efetividade de uma política pública a partir da percepção dos atores envolvidos. A partir disso, foi realizada uma pesquisa *web* com gestores municipais sobre sua percepção a respeito da efetividade do Programa Caminho da Escola. Sobre os métodos estatísticos utilizados, observou-se que a maioria das pesquisas tem aplicado a análise fatorial exploratória e as equações estruturais. Esses procedimentos também foram implementados no presente trabalho.

Programa Caminho da Escola

O Programa Caminho da Escola foi concebido como uma política pública que integra diferentes instituições, governamentais e privadas, agindo conjuntamente para solucionar o problema de transporte escolar rural, tentando ultrapassar as dificuldades de acesso e as complicadas condições de operação no interior do país.

A população rural, historicamente, apresenta mais dificuldades no acesso às unidades de ensino, em geral, devido às grandes distâncias a serem percorridas. Nessas circunstâncias, o transporte escolar se torna fundamental no acesso à unidade de ensino (Egami *et al.*, 2017).

Com o intuito de facilitar a aquisição de veículos para o transporte escolar, o Governo Federal disponibilizou, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um crédito especial aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, facultando-lhes, assim, um modelo de compras com custos reduzidos para a aquisição desses veículos.

Diante dessa necessidade, a Resolução/FNDE/CD/n. 03, de 28 de março de 2007, criou o Programa Caminho da Escola (Brasil, 2007), o qual foi posteriormente disciplinado pelo Decreto da Presidência da República n. 6.768, de fevereiro de 2009 (Brasil, 2009).

O objetivo do programa é renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para reduzir a evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência nas escolas dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural nas redes estaduais e municipais.

Além dos objetivos descritos, o Programa Caminho da Escola também visa padronizar os veículos de transporte escolar, reduzir os preços dos veículos e aumentar a transparência nessas aquisições (Brasil, 2009). A padronização dos veículos ocorre por meio de uma parceria entre o FNDE e o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia), uma vez que são oferecidos veículos com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes, e adequado às condições de trafegabilidade das vias das zonas rural e urbana brasileiras, bem como navegabilidade das embarcações nos rios do país.

A aquisição dos veículos padronizados para o transporte escolar do Programa Caminho da Escola ocorre por meio de pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo FNDE. Existem três formas para estados, municípios e Distrito Federal participarem do Caminho da Escola: assistência financeira do FNDE, recursos próprios e linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Brasil, 2009).

Metodologia

A metodologia adotada para o estudo inclui a realização de uma pesquisa web. O formulário de coleta de dados foi disponibilizado para os gestores municipais, abrangendo 5.550 municípios do Brasil, entre 15 de junho de 2018 e 31 de agosto de 2018. Para fortalecer o processo de coleta dos dados e a participação dos gestores, foi encaminhado ofício aos municípios participantes informando sobre a pesquisa e solicitando o preenchimento do formulário.

Dentro do questionário foram realizadas avaliações de quesitos do programa utilizando a escala likert de cinco níveis, variando de 1 a 5.

Abrangência da pesquisa

Ao final do levantamento de dados, foram obtidas 2.361 respostas completas dos gestores municipais. Os números atingidos na coleta de dados demonstram que 42% dos municípios apresentaram informações sobre o transporte escolar.

Os dados da pesquisa apresentam nível de 98% de confiança, no que se refere à inferência estatística, e um erro amostral de ±2%. A Figura 1 apresenta a distribuição espacial dos municípios que participaram da pesquisa.

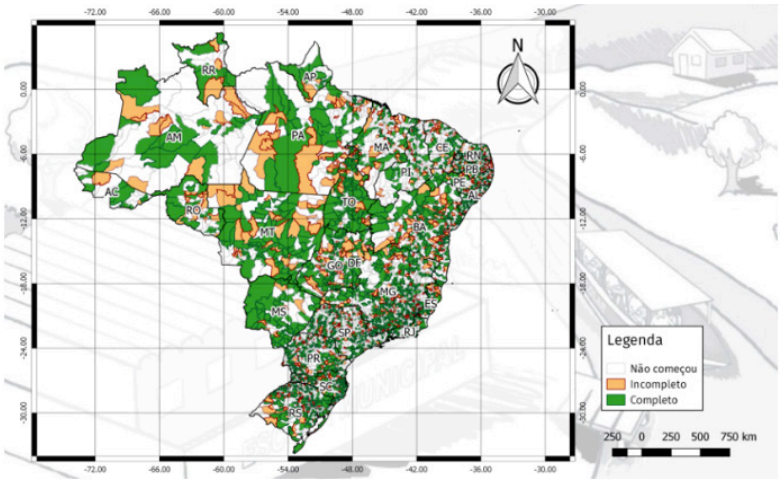


Figura 1 – Espacialização da pesquisa Gestores (Brasil)
Fonte: Cecate-UFG (2018a).

Depois da análise descritiva dos dados, foram realizados uma análise fatorial exploratória (*software* R) e os testes de consistência para validar as respostas do grupo participante. Após validação, construiu-se um modelo de equações estruturais para realizar a análise de impacto e causalidade que relacionasse a avaliação global com os demais itens.

Análise fatorial exploratória

A abordagem de análise fatorial é útil para o estudo de constructos hipotéticos de variáveis ou indicadores observados, ou uma técnica para identificar grupos de variáveis ou indicadores observados que podem ser medidos diretamente (Jomnonkwao; Ratanavaraha, 2015).

A análise fatorial exploratória é utilizada para determinar o número apropriado de fatores comuns que explicam as correlações entre as duas variáveis observadas. Esse método é aplicado nos casos em que as ligações entre as variáveis observadas e latentes são desconhecidas ou incertas (Jomnonkwao; Ratanavaraha, 2015).

O critério de Kaiser foi utilizado para classificar os autovalores com valor acima de 1 como os fatores latentes a serem considerados para a análise posterior de equações estruturais. Também foi utilizado o teste de confiabilidade do Alpha de Cronbach, com os fatores escolhidos, para validar a consistência da escala de cada fator encontrado (Yaya *et al*. 2014). Os fatores válidos e testados foram considerados na análise de equações estruturais.

Análise de equações estruturais

Modelagem de Equações Estruturais (MEES) ou *Structural Equation Modelling* (SEM) é uma técnica que pode lidar com um grande número de variáveis endógenas e exógenas, e variáveis latentes (não observadas) especificadas como combinações lineares das variáveis observadas. Regressão, equações simultâneas, análise de caminhos causais, variações de análise fatorial e análise de correlação canônica são casos especiais de MEES.

O método é confirmatório, em vez de exploratório, porque o modelador tem que construir um modelo em termos de um sistema de efeitos unidirecional de uma variável sobre a outra.

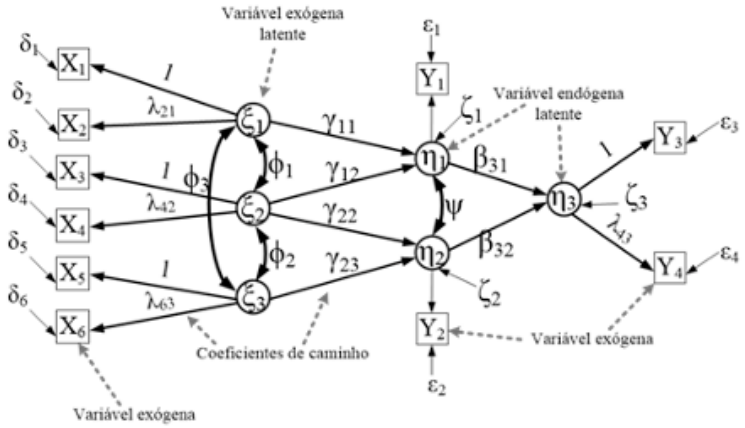


Figura 2 – Diagrama de caminhos – Método MEES
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

A técnica MEES representa modelos teóricos através de diagramas de caminhos (Figura 2) formados por variáveis latentes independentes (ξ) e variáveis latentes dependentes (η). Nesses diagramas, as variáveis ξ e η são mensuradas indiretamente por variáveis independentes manifestas (x) e dependentes manifestas (y). O diagrama de caminhos é uma representação gráfica de um sistema de equações em que as setas indicam a direção das relações causais entre as variáveis (Bollen, 1989).

O modelo estrutural (equação 1) representa as relações entre as variáveis latentes independentes e dependentes, também conhecidas como construtos exógenos e construtos endógenos (Hair *et al.*, 2005). Nos diagramas de caminhos, esse modelo corresponde à rede formada exclusivamente por elementos circulares.

Os modelos de mensuração (equações 2 e 3) representam as relações entre as variáveis latentes e suas correspondentes "manifestações" X ou Y.

$$\eta=\alpha+\eta\cdot B+\Gamma\cdot\xi+\zeta \qquad (1)$$

Em que:

η = vetor que representa as variáveis latentes endógenas e é de ordem mx1.

B = matriz de coeficientes de mxn que relaciona os n fatores exógenos com os m fatores endógenos.

Γ = matriz de coeficientes de mxm que relaciona os m fatores endógenos um com o outro.

ξ = vetor de ordem nx1 que representa as n variáveis exógenas latentes.

ζ = vetor de resíduos de mx1 representa os erros na equação que relaciona η e B

$$x=\tau_x+\Lambda_x\cdot\xi+\delta \qquad (2)$$

$$y=\tau_y+\Lambda_y\cdot\xi+\delta \qquad (3)$$

O objetivo do modelo MEES é estimar os coeficientes das equações lineares 1, 2 e 3, nos quais: α, τx e τy representam os vetores dos interceptos; δ e ε os vetores de erros de mensuração; ζ o vetor de resíduos do modelo estrutural; Λx e Λy as matrizes de coeficientes de impactos das variáveis ξ em X e η em Y; e Γ e B as matrizes dos coeficientes de efeitos diretos de ξ em η e das inter-relações entre os construtos endógenos (η).

Na Figura 2, observa-se, ainda, um conjunto de setas e curvas bidirecionais representando as correlações lineares entre as variáveis latentes, independentes e dependentes (ϕ e ψ).

Para validação do ajuste dos modelos de equações estruturais, foram considerados os seguintes índices de ajuste do modelo: qui-quadrado (X2), o quadrado da raiz média de aproximação (RMSEA), índice de ajuste comparativo (CFI) e índice de Tucker Lewis (TLI) (Jomnonkwao; Ratanavaraha, 2015).

Avaliação do Programa Caminho da Escola pelos gestores municipais

A amostra dos gestores entrevistados foi composta de 2.361 respostas completas. A média global da avaliação do Programa Caminho da Escola por parte dos gestores foi de 4,09, indicando que o programa teve uma boa avaliação. A escala adotada foi a escala likert de cinco níveis (1 a 5).

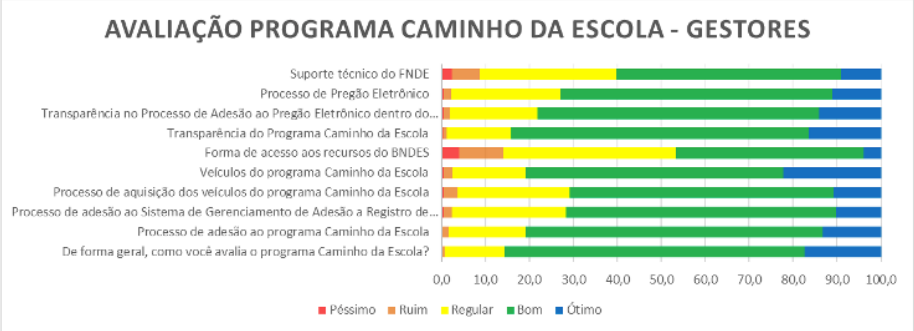


Figura 3 – Avaliação global do Programa Caminho da Escola na percepção dos gestores
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Aproximadamente 80% dos gestores avaliaram o programa com os conceitos bom e ótimo, como apresentado na Figura 3. Nessa mesma figura, apresenta-se a distribuição da avaliação sobre os critérios na gestão do Programa Caminho da Escola.

Dentro dos itens avaliados para os processos de gestão e efetividade do Programa Caminho da Escola, as Tabelas 1 e 2 apresentam os resultados hierarquizados, dos itens mais bem avaliados aos com pior avaliação.

Ranking	*Item avaliado*	*Valor médio da avaliação*
1	Processo de adesão ao Programa Caminho da Escola	4,00
2	Processo de adesão ao Sistema de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços (SIGARP)	3,99
3	Processo de aquisição dos veículos do Programa Caminho da Escola	3,92
4	Veículos do Programa Caminho da Escola	3,90
5	Forma de acesso aos recursos do BNDES	3,81
6	Transparência do Programa Caminho da Escola	3,79
7	Transparência no Processo de Adesão ao Pregão Eletrônico dentro do Programa Caminho da Escola	3,77
8	Processo de Pregão Eletrônico	3,58
9	Suporte técnico do FNDE	3,33

Tabela 1 – Hierarquia dos itens avaliados pelos gestores sobre os processos de gestão do Programa Caminho da Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Entre os itens sobre os processos de gestão, aquele melhor avaliado foi o "Processo de adesão ao Programa Caminho da Escola", seguido pelo "Processo de adesão ao SIGARP". O terceiro item melhor avaliado foi o "Processo de aquisição dos veículos do Programa Caminho da Escola" (Tabela 1).

Dentro dos itens com menor avaliação, encontram-se os itens: "Transparência no pregão eletrônico dentro do Programa Caminho da Escola", "Processo de pregão eletrônico" e "Suporte técnico do FNDE", este último sendo o item com a mais baixa avaliação.

Em relação à avaliação da efetividade do Programa Caminho da Escola, os três itens melhor avaliados foram: "Renovação da frota de veículos escolares no Brasil", seguido pelo item "Qualidade do Transporte Escolar no Brasil" e "Segurança do Transporte Escolar no Brasil".

Ranking	*Item avaliado*	*Valor médio da avaliação*
1	Renovação da Frota de Veículos Escolares no Brasil	3,91
2	Qualidade do Transporte Escolar no Brasil	3,90
3	Segurança do Transporte Escolar no Brasil	3,89
4	Melhoria no acesso dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica	3,53
5	Permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica	3,44
6	Redução na evasão escolar	3,35
7	Redução do preço de aquisição dos veículos	3,25

Tabela 2 – Hierarquização dos itens avaliados pelos gestores sobre a efetividade do Programa Caminho da Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Na análise da avaliação da efetividade do Programa Caminho da Escola, apresentada na Tabela 2, observa-se que os três melhores itens avaliados foram: "Renovação da frota de veículos escolares no Brasil", "Qualidade do Transporte Escolar no Brasil" e "Segurança do Transporte Escolar no Brasil".

Os três itens com mais baixas avaliações foram: "Permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica", "Redução na evasão escolar" e "Redução do preço de aquisição dos veículos", sendo este último o que obteve menor avaliação (Tabela 2).

Análise fatorial exploratória

Na análise fatorial exploratória, realizada inicialmente para o grupo dos gestores, foram encontrados 8 fatores segundo o teste de Kaiser. O número de fatores encontrados não apresentou resultados coerentes na composição dos fatores.

Diante disso, foi realizado um ajuste no número de fatores da análise fatorial, considerando-se como critério para esse ajuste o número de blocos das perguntas existentes nos questionários de avaliação do Programa Caminho da Escola para os gestores, que tinha o total de 5 blocos de perguntas. Para a segunda análise fatorial, o número de fatores a serem extraídos foi limitado para 5, e aplicada a rotação *varimax*, para extração dos escores fatorais dos indicadores.

Outro parâmetro ajustado foi o de desconsiderar as cargas fatoriais inferiores a 0,20. A Tabela 3 apresenta os resultados da segunda análise fatorial exploratória,

na qual foram extraídos 5 fatores: um fator referente aos processos de gestão, um fator referente à efetividade do programa, um fator referente à avaliação do veículo do transporte escolar, um fator referente à assistência técnica do veículo e um fator referente ao serviço das concessionárias.

Dentro dos resultados, pode-se observar uma conformação de fatores latentes mais coerentes, que será utilizado na análise de equações estruturais.

Sobre os testes de validação, os resultados de KMO e Bartlett apresentaram um valor de 0,933, o que indica um ajuste satisfatório da análise fatorial. O valor do índice de confiabilidade Alpha de Cronbach foi de 0,917 para o primeiro fator; 0,891 para o segundo fator; 0,873 para o terceiro fator; 0,924 para o quarto fator e 0,891 para o quinto fator.

Itens	Fator				
	1	2	3	4	5
Processo de adesão ao Programa Caminho da Escola		0,728			
Processo de adesão ao Sistema de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços (SIGARP)		0,762			
Processo de aquisição dos veículos do Programa Caminho da Escola		0,725			
Veículos do Programa Caminho da Escola		0,364			
Forma de acesso aos recursos do BNDES		0,535			
Transparência do Programa Caminho da Escola		0,696			
Transparência no Processo de Adesão ao Pregão Eletrônico dentro do Programa Caminho da Escola		0,794			
Processo de Pregão Eletrônico		0,780			
Suporte técnico do FNDE		0,570			
Renovação da Frota de Veículos Escolares no Brasil			0,523		
Qualidade do Transporte Escolar no Brasil			0,703		
Segurança do Transporte Escolar no Brasil			0,729		
Melhoria no acesso dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica			0,757		
Permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica			0,752		
Redução na evasão escolar			0,716		
Redução do preço de aquisição dos veículos			0,555		
Conforto	0,624				
Segurança	0,618				
Consumo de combustível	0,429				
Custo de manutenção	0,435				
Assistência Técnica	0,366				
Desempenho operacional	0,610				
Mobiliário Interno	0,631				
Durabilidade do veículo	0,604				
Capacidade de transporte de alunos	0,565				
Capacidade para vencer atoleiros	0,517				
Facilidade para dirigir o veículo	0,557				
Acessibilidade para pessoas com deficiência	0,484				
Ônibus Rural Escolar ORE-1	0,720				
Ônibus Rural Escolar ORE-2	0,770				
Ônibus Rural Escolar ORE-3	0,731				
Ônibus Rural Escolar ORE 4x4	0,669				
Ônibus Urbano Escolar Acessível - ONUREA	0,657				
Serviços realizados no período de garantia				0,776	
Tempo gasto nos serviços de manutenção dos veículos no período de garantia				0,831	
Serviços realizados após o período de garantia				0,848	
Tempo gasto nos serviços de manutenção dos veículos após o período de garantia				0,856	
Concessionárias da IVECO					0,776
Concessionárias da MERCEDES					0,833
Concessionárias da MAN LATIN/VW					0,825
Concessionárias da VOLLARE					0,862
Concessionárias da MARCOPOLO					0,868

Tabela 3 – Matriz de componente rotativa da análise fatorial da avaliação pelos gestores
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

Todos os valores foram maiores que 0,700, o que indica que todos os fatores extraídos apresentam confiabilidade satisfatória. Portanto, com esses resultados, a hipótese formulada da extração de 3 fatores não é rejeitada.

Análise de equações estruturais

O modelo de equações estruturais, apresentado na Figura 4, foi desenvolvido considerando-se os fatores extraídos na análise fatorial exploratória e com base na revisão da literatura. Dessa forma, são propostos 5 fatores latentes: gestão, efetividade, qualidade do ônibus, assistência técnica e concessionárias.

O fator latente de gestão envolve todos os itens da avaliação dos processos de gestão para o Programa Caminho da Escola. A hipótese proposta é que esse fator tem um impacto direto no indicador da avaliação geral do programa.

O fator latente de efetividade corresponde aos itens da avaliação da efetividade do Programa Caminho da Escola. Nesse caso, também é proposta a hipótese de que esse fator tem um impacto direto na avaliação geral do programa.

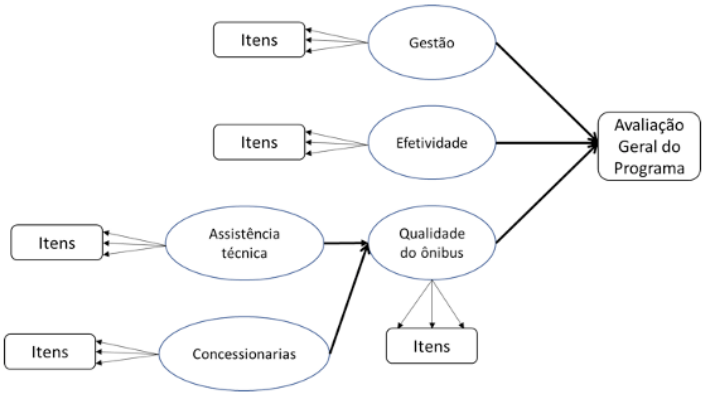


Figura 4 – Modelo de equações estruturais de avaliação do Programa Caminho da Escola
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

O fator latente de qualidade do ônibus corresponde aos itens da avaliação da qualidade do ônibus. Mas é proposto também que esse fator latente seja endógeno aos fatores latentes de assistência técnica e concessionárias, o que indicaria que esses fatores têm impacto direto no fator de qualidade do ônibus. A outra hipótese a ser testada também é a de que o fator de qualidade do ônibus tem um impacto direto no indicador da avaliação geral do Programa Caminho da Escola.

O fator latente de assistência técnica corresponde aos itens da avaliação da assistência técnica para a manutenção dos veículos de transporte escolar. A hipótese proposta é a de que esse fator afeta diretamente a avaliação da qualidade dos ônibus.

O fator latente de concessionárias corresponde aos itens da avaliação das concessionárias que atendem os ônibus do transporte escolar. A hipótese proposta é a de que esse fator tem um impacto direto na avaliação da qualidade do ônibus.

A Tabela 4 apresenta o resultado dos índices de ajuste global do modelo de equações estruturais apresentado. Os indicadores apresentaram os seguintes valores: RMSA = 0,077; CFI = 0,907; TLI = 0,902. Esses valores comparados com os valores recomendados na literatura deveriam ser: RMSA⩽ 0,080; CFI >0,900; TLI ⩾ 0,900.

Diante do exposto, verifica-se que todos os indicadores estatísticos do modelo analisado são consistentes com os critérios apresentados. Considerando a longa amostra utilizada e a consistência dos indicadores, pode-se concluir que o modelo apresenta um ajuste global satisfatório.

	X^2	*RMSA*	*CFI*	*TLI*
Valor	12726,315	0,077	0,907	0,902

Tabela 4 – Índices de ajuste global do modelo para gestores
Fonte: Cecate-UFG (2018b).

O modelo apresenta quatro fatores com relações de primeira ordem: gestão, efetividade, assistência técnica e concessionárias. Já o fator de qualidade do ônibus apresenta relações de segunda ordem. Os resultados do teste de significância indicam que todos os itens e fatores são significativos a um nível de 0,01 de significância, o que indica que todo o construto fatorial do modelo pode ser utilizado para mensurar a avaliação geral do Programa Caminho da Escola.

No fator de gestão, o item "Transparência no Processo de Adesão ao Pregão Eletrônico dentro do Programa Caminho da Escola" foi o que apresentou a maior carga fatorial (λ = 0,811), seguido pelo item "Processo de Pregão Eletrônico" com carga fatorial de λ =0,793. Esses itens teriam o maior impacto segundo a percepção dos gestores em relação à avaliação dos processos de gestão do Programa Caminho da Escola. Consequentemente, os itens apresentados com as maiores cargas fatoriais encontram-se entre os itens com as menores notas de avaliação (Tabela 1).

No fator da efetividade, os itens com maior impacto que afetam a percepção dos gestores sobre a avaliação da efetividade são: o item "Melhoria no acesso dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica" (λ =0,831), seguido do item "Permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica" (λ =0,802). Como no caso anterior do fator de gestão, os itens apresentados com maior carga fatorial no fator de efetividade foram os itens com as menores notas de avaliação. Isso indica que a percepção dos gestores sobre a efetividade do programa vai ser mais afetada por esses dois itens.

Os itens no fator de assistência técnica com as maiores cargas fatoriais foram: "Serviços realizados após o período de garantia" (λ =0,918) e "Tempo gasto nos serviços de manutenção dos veículos após o período de garantia" (λ =0,921). Esses dois itens teriam os maiores efeitos na percepção da avaliação da assistência técnica.

No fator concessionárias, os itens com maiores cargas fatoriais foram: "Concessionárias da MARCOPOLO" (λ =0,862) e "Concessionárias da VOLLARE" (λ =0,844). Diferente dos outros fatores, esses dois itens tiveram notas altas de avaliação; no caso da MARCOPOLO, ela obteve a nota média de 5.

O fator de qualidade do ônibus foi proposto como um construto endógeno aos fatores de assistência técnica e concessionárias. Isso significa que a avaliação da qualidade do ônibus é afetada pela avaliação da assistência técnica e das concessionárias, além dos itens sobre os critérios de qualidade do ônibus.

Dentro dos itens de qualidade do ônibus, os com maior carga fatorial foram: "Desempenho operacional" (γ=0,694) e "Durabilidade do veículo" (λ =0,683). Nos itens referentes ao modelo do veículo, os com maior carga fatorial foram: "Ônibus Rural Escolar ORE-2" (γ=0,683) e "Ônibus Rural Escolar ORE-1" (λ=0,683). Considerando o efeito endógeno do fator de qualidade do ônibus, o fator de "Assistência técnica" teve uma carga fatorial de γ=0,517 e o fator "Concessionárias" teve uma carga fatorial de γ=0,075.

Esses resultados indicam que a assistência tem um alto impacto na percepção da avaliação da qualidade do ônibus, já as concessionárias não impactam muito na percepção da qualidade do ônibus.

Portanto, a percepção dos gestores sobre a avaliação da qualidade do ônibus é principalmente afetada pelo desempenho operacional, pela durabilidade do veículo e pela assistência técnica. Dentro da assistência técnica, o serviço e o tempo gastos após a garantia de manutenção são os fatores com maior peso.

Considerações finais

Para a avaliação do Programa Caminho da Escola, do Governo Federal, foi solicitado aos gestores municipais que atribuíssem uma nota, de 1 a 5, a alguns atributos do veículo para transporte escolar, em que 1 corresponderia ao conceito péssimo, 2 ao conceito ruim, 3 ao conceito regular, 4 ao conceito bom e 5 ao conceito ótimo. Como resultado, o Programa Caminho da Escola recebeu de 80% dos gestores pesquisados a avaliação bom ou ótimo.

A análise descritiva trouxe o *ranking* dos atributos a partir das notas atribuídas pelos gestores. A análise fatorial exploratória e de equações estruturais trouxe aspectos importantes para a pesquisa, pois identificou fatores e atributos relevantes para os gestores.

Foram identificados 5 fatores latentes: gestão, efetividade, qualidade do ônibus, assistência técnica e concessionárias. De acordo com os resultados apresentados, a percepção dos gestores sobre a avaliação geral do Programa Caminho da Escola é principalmente afetada pelo fator de gestão. Isso indica que, para o gestor, os elementos relacionados com os processos de gestão possuem um grau de relevância maior do que aqueles referentes à efetividade do programa.

No caso do fator de qualidade do ônibus, este apresenta menor peso que o fator de gestão, mas ainda é maior do que o fator de efetividade. Considerando a situação dos gestores, eles têm maior atividade dentro dos procedimentos de gestão do programa e gestão da frota. Dessa forma, pode-se pressupor que, por essa razão, sua percepção sobre a avaliação do programa está mais relacionada a esses fatores.

Notas mais baixas para fatores mais significativos indicam a importância de atuação nesses itens, para que seja possível encontrar os possíveis problemas enfrentados pelos gestores nos processos de gestão do programa. Dessa forma, os resultados contribuem para o desenvolvimento de ações direcionadas e assertivas pelo FNDE, com o objetivo de promover o aprimoramento contínuo do Programa Caminho da Escola.

Capítulo 14

A bicicleta do Caminho da Escola e os desafios da sua gestão nas diferentes regiões geográficas do Brasil

Poliana de Sousa Leite

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), mestra em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral e doutora em Arquitetura e Urbanismo (UnB). Atuou no Ceftru/UnB e coordenou a pesquisa de campo na Pesquisa Nacional Custo Aluno, junto à FAPTO e ao FNDE. Professora do curso de Engenharia de Transportes na Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: polianaleite@ufg.br

Djailson Dantas de Medeiros

Mestre em Educação, área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais (UnB). Coordenador-geral da Política de Transporte Escolar do FNDE. Contato: djailson.medeiros@fnde.gov.br

Introdução

O Caminho da Escola é um programa criado pelo Governo Federal como resultado das ações do Ministério da Educação (MEC) que objetivam atuar nas dificuldades de mobilidade nas cidades, possibilitando melhores condições de acesso e permanência dos alunos nas instituições de ensino.

Criado em 2007 e regulamentado em 2009 pelo Decreto n. 6.768/2009, o objetivo desse programa é contribuir para reduzir a evasão escolar a partir da melhoria da segurança e da qualidade do transporte no âmbito da educação básica. Consiste também em apoiar os sistemas públicos de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal na aquisição de veículos para transporte de estudantes da zona rural (FNDE, 2023a).

Em 2010, o programa foi ampliado, após estudos mostrarem que muitas crianças percorrem de 3 a 15 km, a pé, o trajeto casa-escola ou casa-ponto de embarque ou desembarque (do ônibus ou barco). Nessa fase, a bicicleta surgiu como alternativa aos alunos em seu acesso à escola, visando reduzir o esforço da caminhada e possibilitando a prática de exercício físico (FNDE, 2023b).

Existem três formas para que o ente federativo adquira os veículos do Caminho da Escola: assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), recursos próprios e linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), este último não disponível no caso das bicicletas.

Em 2011, foram adquiridas 6.404 bicicletas e capacetes escolares no âmbito do Programa Caminho da Escola. No entanto, apenas em 2020 foi disponibilizada nova ata para aquisição das bicicletas escolares (FNDE, 2023b).

Entre 2011 e 2020, não houve estudo publicado sobre a eficácia da política pública quando se trata da bicicleta. Sabe-se que nem todos os municípios aderiram e alguns não deram continuidade ao programa, mas não há informações sobre a gestão ou a viabilidade do programa na literatura.

Em 2019, o FNDE, junto ao Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar ligado ao curso de Engenharia de Transportes da Universidade Federal de Goiás (Cecate-UFG), realizou uma pesquisa *web* com mais de 2 mil municípios do Brasil. Entre as questões levantadas estão se o município possui bicicleta escolar do Caminho da Escola e quais as vantagens e desvantagens desse veículo (Figura 1).

A pesquisa foi enviada e respondida por 2.361 gestores do transporte escolar nos municípios, 7.628 diretores de escolas e 2.097 conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/Fundeb).

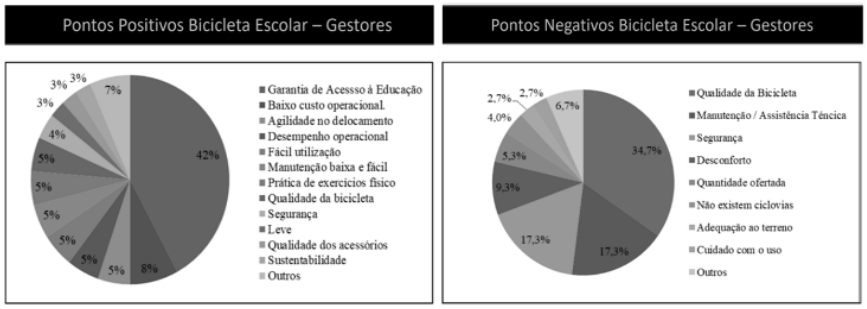


Figura 1 – Vantagens e desvantagens da bicicleta escolar apontadas pelos gestores municipais
Fonte: FNDE/Cecate-UFG (2019).

Como se pode notar, a palavra "manutenção" aparece nos dois gráficos, ou seja, é vista como vantagem e como desvantagem. A palavra "qualidade" também aparece nos dois gráficos, o que não deixa claro ao leitor quais aspectos estão sendo levantados

em relação ao termo, dificultando qualquer ação por parte do FNDE para solucionar um possível problema.

Esse fato reforça a necessidade de aprofundar o estudo em relação à gestão da bicicleta escolar no âmbito do Programa Caminho da Escola, de forma a entender quais dificuldades essa gestão pode ter e quais diretrizes podem ser inseridas para tratar essas dificuldades.

Além disso, cabe ressaltar que o Brasil, por ser um país de dimensões continentais, possui diferenças regionais que influenciam nesse tipo de resposta. Fatores ambientais e culturais, por exemplo, podem definir parâmetros diferenciados para a política pública em cada região do país. Dessa forma, a análise da viabilidade da política pública na percepção dos gestores deve considerar as características regionais dos municípios.

Assim, este trabalho tem como objetivo avaliar a utilização da bicicleta como transporte escolar, a partir da percepção dos gestores municipais, relacionada às diferenças regionais. Dessa forma, será possível auxiliar o FNDE nas tomadas de decisão sobre a bicicleta dentro do Programa Caminho da Escola, de forma que não haja desperdício de tempo e investimento de recursos públicos em uma política que pode não ter aderência.

Para isso, inicialmente, buscou-se entender como políticas públicas que relacionam educação e bicicleta se desenvolvem em âmbito nacional e internacional, procurando identificar elementos que as compõem. Depois, foram levantados dados que identificam diferenças regionais no Brasil de acordo com os indicadores de educação, desenvolvimento humano e idade da frota; feito isso, os dados da pesquisa sobre bicicleta realizada pelo Cecate-UFG foram especializados e, por fim, comparados aos indicadores por região.

Políticas públicas de bicicleta escolar

A bicicleta como veículo próprio para o deslocamento casa-escola-casa é protagonista de alguns programas públicos no Brasil e em outros países, os quais são abordados sob vários aspectos na literatura e alguns se diferenciam pelos objetivos, pela gestão e pela composição.

Basílio *et al*. (2019), em sua revisão de literatura, listaram alguns programas relacionados ao transporte ativo para escolas com base em trabalhos pesquisados. Dividiram esses trabalhos em quatro áreas: saúde, ambiental, social e avaliação de programas. Em relação aos programas estudados, a nível internacional, apontaram o *Safe Routs to School* como o mais abordado, o qual abrange questões de financiamento de infraestrutura, incentivo ao uso de modos ativos para o deslocamento do escolar,

marketing e educação para o trânsito. A nível nacional, os autores citaram outros programas além do Caminho da Escola: Pedalando para o Sucesso, Pedala Paraíba e Pedalando e Aprendendo, os quais eram de iniciativa dos estados e tratavam da doação ou do empréstimo de bicicletas para os estudantes e ensinamentos sobre manutenção.

O Programa Caminho da Escola foi iniciado em 2011, a partir da realização de um projeto-piloto para aquisição centralizada de bicicletas e capacetes, utilizando os Pregões Eletrônicos n. 65/2011 e n. 28/2012. Devido à falência da empresa fornecedora de bicicletas, alguns municípios que já haviam recebido o capacete não receberam as bicicletas. Após essa avaliação do aumento do risco de descontinuidade de fornecimento com os bens comprados separadamente, devido a registro de preços diferentes e vigências distintas, que levavam a disponibilizar bicicletas sem capacetes, e capacetes sem bicicletas, estabeleceu-se para o próximo registro o conjunto bicicleta e capacete.

Além desses programas, o estudo realizado por D'orso *et al*. (2020) trata sobre o *Go2School*, da cidade de Palermo, na Espanha, o qual é promovido e implementado pelo município, pela empresa que opera o serviço de transporte público de ônibus e *tram*, pela universidade de Palermo e quatro escolas públicas.

O *Go2School* consiste em um serviço de compartilhamento de bicicletas destinado a alunos e funcionários das escolas, com a implantação de novos bicicletários e ciclovias. Um diferencial é que a frota de bicicletas prevê a inclusão do tipo *two-seaterbike*, que é a bicicleta para duas pessoas, com o intuito de possibilitar o uso por deficientes visuais (D'Orso, 2020). Esse programa inclui três aspectos principais em sua gestão: infraestrutura, educação e inclusão social.

Além desses aspectos, outro é muito citado quando se trata de políticas voltadas aos transportes ativos, o aspecto ambiental. Um estudo de caso apresentado por Graat *et al*. (2020) ressalta que, quando crianças utilizam transporte ativo em seus deslocamentos para escola ou da escola, além da saúde mental e física, existe melhoria no volume de tráfego, qualidade do ar e conexão com a comunidade. O estudo propõe um plano de viagem escolar e destaca a necessidade de engajamento de vários atores (Figura 2).

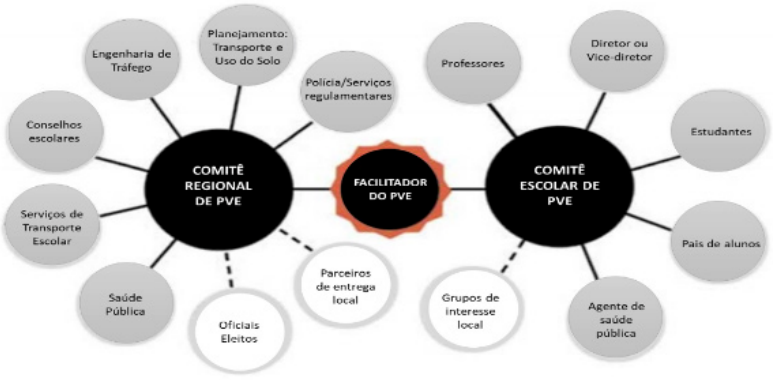


Figura 2 – Atores envolvidos no planejamento de viagem do escolar (PVE)
Fonte: Green Communities Canada (2018 *apud* Graat *et al.,* 2020).

Além dos atores, o mesmo estudo traz os 5 passos para o planejamento da viagem escolar e um plano de trabalho criado para a implementação do estudo de caso abordado.

Metodologia

Para este estudo, são utilizados os dados coletados pela pesquisa FNDE/Cecate-UFG, em 2020, com os gestores dos 779 municípios que, de acordo com o FNDE, fizeram a aquisição das bicicletas do Caminho da Escola. Essa pesquisa foi realizada via web e foram recebidas 766 respostas. Para padronização dos aspectos da gestão da bicicleta escolar por região, as respostas dadas por cada município foram georreferenciadas e depois caracterizadas de acordo com a região do país à qual o município faz parte.

Os aspectos das cinco regiões do país selecionados para análise estão descritos na literatura referente ao transporte escolar, principalmente no material produzido na pesquisa de 2007 realizada pelo FNDE/Ceftru – UnB, o qual cita fatores como infraestrutura, renda da população, tipos de veículos utilizados (modelo, idade da frota), tempo de caminhada etc. No entanto, seus atributos foram coletados em pesquisa mais recente.

A análise que relaciona as variáveis foi realizada utilizando o ArqGis. Por fim, busca-se entender se existe relação entre as respostas e as características da região. Por exemplo, se respostas que citam vantagens como menor custo têm relação com a renda da população ou a situação das estradas rurais (infraestrutura precária aumenta os custos com manutenção dos veículos motorizados).

Caracterização das regiões geográficas

O Brasil é um país de dimensões continentais e de diferenças físicas e culturais significativas entre regiões. Essas diferenças devem ser consideradas ao trabalhar políticas públicas como as de transporte. A inserção da bicicleta como veículo utilitário que auxilie no deslocamento casa-escola ou casa-ponto de ônibus deve ser acompanhada de uma política que considere as características locais como relevo, renda, acessibilidade, infraestrutura, cultura, entre outras.

Sabe-se que o deslocamento influencia também no rendimento do aluno na escola e que o Brasil é um país que apresenta grande desigualdade entre as regiões. A começar pelo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, pode-se perceber o quanto essa desigualdade divide o país (Figura 3);

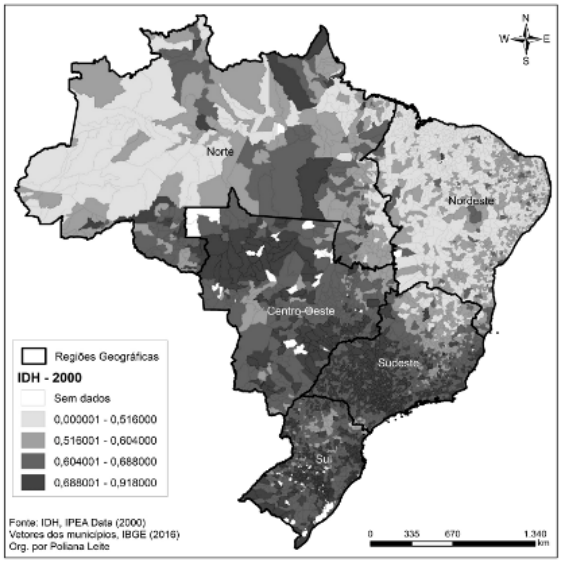


Figura 3 – Municípios brasileiros e seu IDH
Fonte: Elaboração própria com base em Ipea Data (2000).

É notável o baixo índice dos municípios do Norte e do Nordeste, o que caracteriza a necessidade de políticas públicas voltadas para essas regiões. No caso de transportes, regiões com menor desenvolvimento requerem melhor infraestrutura e veículos com baixo custo de manutenção.

Pesquisa realizada por FNDE/Ceftru (2006) coletou dados sobre idade da frota e destacou que a média de idade dos veículos rodoviários utilizados no transporte escolar é de 14,7 anos na região Norte, 18,9 anos na região Nordeste, 15,2 anos na Centro-Oeste, 12,3 anos na Sudeste e 15,1 na Sul. Esse achado demonstra que a região Nordeste apresentou um sério fator de insegurança no deslocamento dos escolares.

A mesma pesquisa identificou que 50% dos deslocamentos por transporte escolar no Brasil são realizados por vias de terra. A união de estradas precárias com veículos antigos significa mais tempo em deslocamento, o que pode acarretar queda no rendimento do aluno e até evasão escolar.

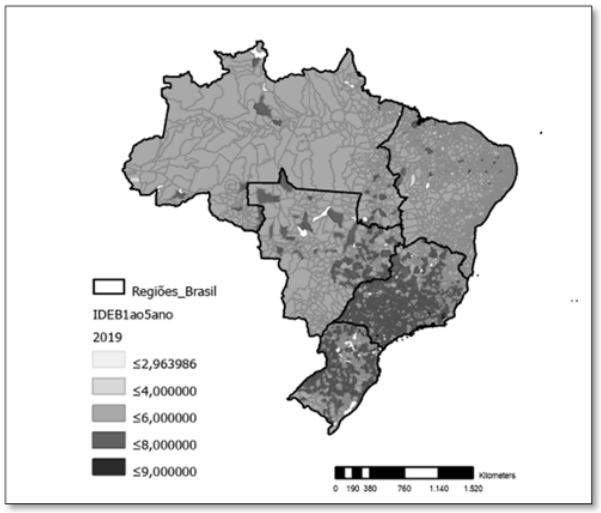


Figura 4 – Municípios brasileiros e seu Ideb
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Inep (2020).

Ao se analisar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos anos iniciais, ou seja, primeiro ao quinto ano (Figura 4), novamente Norte e Nordeste aparecem com baixo desempenho, comparados às demais regiões do país, o que reforça a necessidade de atenção especial às políticas públicas nessas regiões.

Análise dos dados

Em pesquisa realizada pelo Cecate-UFG em 2018, participaram 2.357 municípios. Dentre estes, 80 responderam que possuem bicicleta do Programa Caminho da Escola.

Já na pesquisa realizada em 2020, apenas os 779 municípios que constavam na lista do FNDE como tendo adquirido a bicicleta escolar receberam os questionários. Destes, 61 municípios responderam que adquiriram bicicletas do Programa Caminho da Escola e 144 responderam que possuem alunos utilizando bicicleta como meio de transporte escolar. Responderam positivamente às duas perguntas 35 municípios, sendo que, destes, 18 possuem atualmente menos bicicletas em uso do que quando as adquiriram pelo programa.

Como pode ser visto na Figura 5, dentre os municípios listados no FNDE como tendo adquirido as bicicletas escolares, 96 deram continuidade ao programa. É provável que isso esteja relacionado ao modelo de distribuição das bicicletas aos alunos, que pode ser cessão para uso temporário ou cessão com doação condicionada. Esse modelo tira do gestor a responsabilidade pelas bicicletas, passando essa responsabilidade aos pais dos alunos. Além disso, a mudança de prefeito e de equipe a cada quatro anos contribui para a não continuidade da gestão do programa.

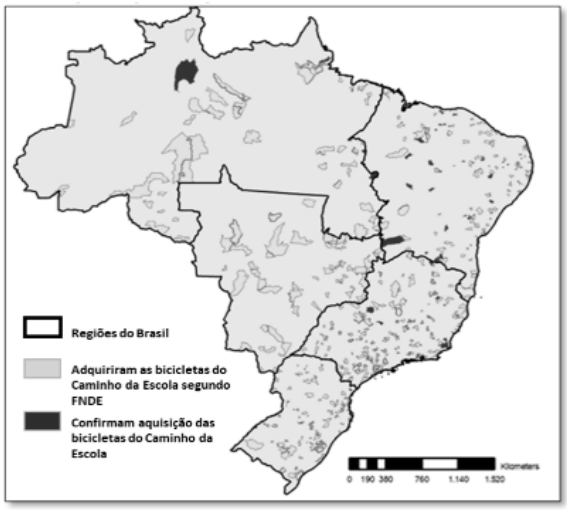


Figura 5 – Municípios que adquiriram as bicicletas do Caminho da Escola
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE/Cecate-UFG (2020).

Outro fator que pode influenciar na adesão ao programa é a presença de infraestrutura voltada para o uso da bicicleta, tanto na cidade quanto nas escolas. Entre os municípios que responderam a pesquisa, poucos diziam possuir bicicletários ou paraciclos nas escolas. No entanto, não foi encontrada relação entre estes (Figura 6) e os municípios que ainda possuem bicicletas do Programa Caminho da Escola.

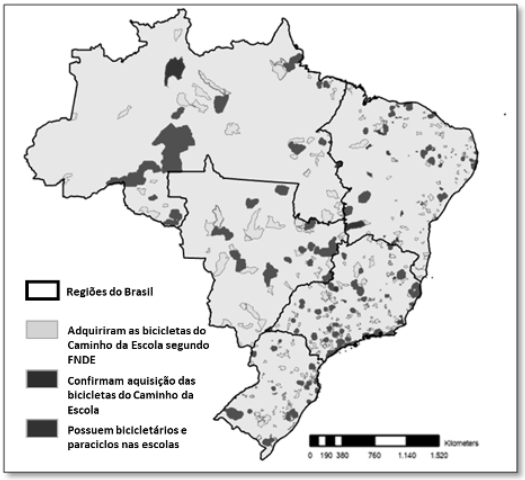


Figura 6 – Municípios que possuem bicicletários ou paraciclos nas escolas
Fonte: Elaboração própria com base em dados do FNDE/Cecate-UFG (2020).



Figura 7 – Municípios que possuem infraestrutura para deslocamento de bicicletas na cidade
Fonte: Elaboração própria com base em dados do FNDE/Cecate-UFG (2020).

Entre os municípios que responderam sobre a infraestrutura para deslocamentos de bicicletas existente na cidade, nota-se que a maior parte dos que dizem ter ciclovias, ciclofaixas ou ciclorrotas está localizada na região Sudeste (Figura 7). Também é nessa região onde há mais municípios com as melhores notas no Ideb.

Considerações finais

O Programa Caminho da Escola melhorou em muitos aspectos a oferta do transporte para o escolar, notadamente para os estudantes residentes em área rural. Desde seu início, em 2008, ele impactou positivamente em mais de 70% dos municípios brasileiros, reduzindo a evasão escolar, o uso de veículos impróprios para o transporte de estudantes e a idade média da frota em 6,7 anos (FNDE/Cecate-UFG, 2019).

No entanto, o transporte escolar envolve vários aspectos, incluindo modos diferentes de transporte: ônibus, barco, bicicleta. No caso das bicicletas escolares, a pesquisa realizada pelo FNDE/Cecate-UFG (2019) identificou que existem conflitos sobre a percepção dos gestores em relação a vantagens e desvantagens no uso da bicicleta escolar, e esses conflitos podem ser um indício de que existem problemas na oferta centralizada pelo Governo Federal dessas bicicletas no âmbito do Programa Caminho da Escola. Dessa forma, esta pesquisa buscou entender esses problemas e padronizar os dados encontrados por região geográfica, pois o Brasil é um país de dimensões continentais em que políticas públicas devem considerar as diferenças regionais.

A caracterização dessas regiões geográficas mostrou a desigualdade existente, com o Norte e o Nordeste aparecendo com índices de IDH e Ideb menores do que

das demais regiões. Esse fato chama a atenção para a necessidade de se planejar as políticas públicas e avaliar seus resultados considerando os recursos disponíveis em cada região.

Um exemplo disso é a presença ou não de infraestrutura voltada para o transporte de bicicleta, como bicicletários e paraciclos (nas escolas) e ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas (na cidade). É perceptível a maior presença desses equipamentos no Sudeste do Brasil, onde estão os municípios com melhores notas no Ideb. Para os próximos estudos, seria interessante verificar a correlação entre esses fatores.

Entre as conclusões deste estudo, talvez a mais importante seja a diferença entre o número de municípios que adquiriram as bicicletas escolares de acordo com o FNDE e os municípios que responderam ter participado do programa.

Apenas 16% dos municípios que constam na lista do FNDE dizem conhecer as bicicletas escolares. Isso demonstra a falta de continuidade do programa nos municípios e a desorganização da gestão municipal em relação ao acompanhamento da política, já que alguns afirmaram que não sabem sobre a existência de bicicletas escolares, ou confirmam que ainda existem, mas não na quantidade adquirida.

Esses resultados mostram que, após mais de 10 anos de atuação do FNDE realizando ações para a efetividade de atendimento com a oferta de bicicletas escolares, a política exige uma alteração no modo operante sobre essa oferta no âmbito do Programa Caminho da Escola.

É necessário que seja viabilizado aos entes federados a realização de licitações próprias, ou a participação em registros de preços estaduais ou regionais no intuito de alcançar o objetivo de adquirir bicicletas e capacetes escolares padronizados e de qualidade para os estudantes da educação básica das escolas públicas brasileiras.

Outra opção é a criação de um novo modelo para o programa voltado à bicicleta escolar. Esse novo modelo pode incluir ações, a exemplo dos programas citados neste estudo, referentes à educação para o trânsito, infraestrutura, *marketing* e relacionamento com os atores, estabelecimento de parcerias e frota para inclusão de deficientes.

Como sugestão de próximas pesquisas, sugere-se, além do desenvolvimento de um novo modelo de gestão para a bicicleta escolar, um estudo mais aprofundado que investigue se existe relação entre o desempenho dos alunos e uma melhor infraestrutura para deslocamento de bicicletas.

Capítulo 15

A trajetória da prestação de contas no FNDE: rumo a novos modelos de acompanhamento da execução de programas e projetos educacionais

Renan Moreira Nogueira

Graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com pós-graduação em Gestão Pública e Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (UFC). Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. Atualmente atua na Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (CGAPC). Contato: renan.nogueira@fnde.gov.br

Valdoir Pedro Wathier

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. Atua como coordenador-geral de Manutenção da Educação Básica no Ministério da Educação (MEC). Contato: valdoirpw@gmail.com

Bruno Pereira Ribeiro

Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. É graduado em Ciência Política e Direito, com pós-graduação em Gestão Pública e mestrado em Educação Profissional e Tecnológica. Atua profissionalmente na unidade de acompanhamento das obrigações de prestar contas do FNDE. Contato: bruno.ribeiro@fnde.gov.br

Introdução

O objetivo deste artigo é resgatar brevemente a trajetória da área de acompanhamento de prestação de contas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para, a partir de referenciais do campo de avaliação de políticas públicas, entendido aqui como campo de produção de conhecimento (Boullosa *et al.*, 2021), debater os desafios e as perspectivas dessa temática para o acompanhamento da execução dos programas e projetos educacionais.

O dever de prestar contas é incontornável (Brasil, 1988), derivado do princípio da indisponibilidade do interesse público (Filho, 2020). Além disso, constitui-se atividade fundamental para auxiliar a concretização dos objetivos esperados dos programas e projetos educacionais geridos pelo FNDE, contribuindo para exercer sua finalidade de assistência técnica e financeira (FNDE, 2022a).

Como é perceptível na literatura especializada, no entanto, a dimensão orçamentária do FNDE, que é apenas um dos atores em uma ampla rede federativa de financiamento da Educação, em um país continental, faz com que um dos maiores desafios dessa autarquia seja a operacionalização do acompanhamento do dever de prestar contas (Wathier, 2013).

Ao tentar inserir essa atividade no campo conceitual das políticas públicas, importa realizar algumas reflexões derivadas dos próprios conceitos de política pública, que, por si só, são motivo de disputa e de intenso debate. Para Thomas R. Dye, por exemplo, "a política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer" (Dye, 1972, p. 2 *apud* Heidemann, 2014, p. 31), ou, como prefere D. Easton, é a "alocação de valores por uma autoridade pública para toda a sociedade" (Easton, 1953, p. 123 *apud* Heidemann, 2014, p. 31). Nessa mesma forma de pensar, Lynn define política pública como "um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos" (Souza, 2007, p. 68) (Heidemann, 2014).

Unidos esses três conceitos, pode-se concluir que, quanto à educação básica pública, o Estado brasileiro escolheu fazer (artigo 205 da Constituição), decidiu alocar valores para a toda a sociedade (vinculação constitucional de receitas, programas universais, planos nacionais de educação) e deseja produzir efeitos específicos (educação de qualidade).

Nesse aspecto, é possível questionar qual o papel do acompanhamento da obrigação de prestar contas por parte do FNDE, se de uma formalidade inoperável, apenas etapa, ou parte integrante da regular execução para o alcance dos objetivos das políticas, a fim de que produzam os efeitos esperados.

Com o intuito de refletir sobre essas questões, a partir da história do setor de acompanhamento de prestação de contas no FNDE, este artigo foi dividido em duas subseções, além desta introdução.

Na primeira, realizou-se breve análise sobre as "trajetórias", tanto do FNDE, quanto da estrutura organizacional criada para o acompanhamento da obrigação de prestar contas. Na segunda, foram abordados os problemas identificados no modelo atual a partir de análise documental, com dados coletados pela Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (CGAPC), e de revisão bibliográfica, além de terem sido traçadas algumas perspectivas de um novo rumo para o FNDE sobre a temática.

Por um novo modelo de acompanhamento da execução de programas e projetos educacionais no FNDE

Trajetórias

Para abordar a trajetória do FNDE diante do objetivo relacionado ao acompanhamento da obrigação de prestar contas, utilizou-se um recurso de categorização em quatro tópicos julgados essenciais: i) criação e primeiros programas; ii) fusão e mudanças organizacionais; iii) ampliação dos recursos e das competências e iv) profissionalização, expansão e inovação.

Criado a partir da reforma administrativa de 1967 (Silva, 2010), sintetizada com o Decreto-Lei n. 200/1967, o FNDE, autarquia federal, possuía, em sua gênese, a finalidade de captação de recursos, mais do que de gestão de políticas educacionais, conforme disposto em seu artigo 2º:

> [...] tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação.

Dessa maneira, por exemplo, em 1976, os recursos do FNDE passaram a ser utilizados para a compra de livro didático, programa executado pela então Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), depois transformada em Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1983 (Brasil, 1983).

Seguindo essa lógica, em 1985, transformou-se o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef) no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sob a execução da FAE com recursos do FNDE.

Em 1997, o FNDE absorveu as atividades da FAE, o que deve ser levado em conta em sua trajetória, por exemplo, nos núcleos de estrutura organizacional que se construíram baseados nessa fusão (Brasil, 1997). Certamente, o FNDE não guarda, atualmente, a mesma dimensão de quando criado em 1968, ou mesmo depois de sua fusão com a FAE, mas a instituição possui traços de toda a sua trajetória, estruturas estruturadas e estruturantes, como lembra a síntese de Bourdieu (2007), construída por biografias dos sujeitos que fazem e fizeram a instituição em suas diversas circunstâncias.

Como destacam estudos que utilizam a análise de trajetória para a avaliação de políticas públicas (Gussi; Thé; Pereira, 2019), as instituições também possuem uma

trajetória, constroem suas biografias a partir dos sujeitos que, naquele espaço organizacional, também constroem suas próprias histórias. As políticas públicas, por sua vez, são modificadas nos espaços pelos quais passam (Rodrigues, 2008, 2019); assim, é notável que a trajetória institucional, também, deva fazer parte da análise e da avaliação das políticas.

Na primeira década do atual século, o FNDE ganhou uma dimensão muito maior em termos de competências e de alocação de recursos. A evolução orçamentária implicou em modificações organizacionais, profissionalização e inovação, como a criação da carreira específica, em 2007, e a realização de concurso, em 2008 e 2012.

Por outro aspecto, esse ganho orçamentário gerou desafio relevante quanto à obrigação de prestar contas. Já em 1967, quando da criação do FNDE como parte da administração indireta, ressalte-se que o legislador atribuiu artigo específico determinando: "Prestará contas quem utilizar, arrecadar, custodiar, gerir ou administrar dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (Brasil, 1967).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 ampliou o espectro da obrigação e levou esse dever ao patamar de maior hierarquia normativa, o que, também, criou um desafio operacional para o FNDE.

> Art. 70 (...)
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Mesmo com o incremento orçamentário a partir de 2003, até o ano de 2012 os processos de prestação de contas eram enviados ao FNDE de forma física, em papel, o que gerou custos de armazenamento e tornou o processo de análise mais lento. Adicionalmente, no final da década de 1990, o FNDE recebeu cerca de 40 mil processos em papel, de prestações de contas não analisadas decorrentes da extinção das Delegacias Regionais do MEC (Demecs) (Franco, 2008).

A partir da Resolução CD/FNDE n. 2, de 18 de janeiro de 2012, as prestações de contas passaram a ser obrigatoriamente enviadas pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Embora esse sistema tenha trazido racionalização e transparência aos dados de prestação de contas, a expectativa inicial era de uma análise automatizada, o que não foi possível concretizar, sendo necessária a intervenção manual na análise e na inserção dos dados conclusivos no sistema (FNDE, 2023).

Outros sistemas e sistemáticas passaram, então, a ser utilizados pelo FNDE,

muito em resposta às recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU). É o caso, por exemplo, da criação, em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), do Malha Fina do FNDE, adaptação do que já vinha sendo proposto dentro da Plataforma + Brasil (CGU, 2020).

Como nova adaptação à realidade, a partir do TransformaGOV e do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), uma nova estrutura regimental foi proposta no FNDE. A diretoria financeira oportunamente adaptou a estrutura da CGAPC, com a separação das unidades de recuperação de crédito, agora coordenação-geral à parte, e com a adoção de uma estrutura mais horizontalizada, criando funções comissionadas de projeto (coordenação e chefia de projeto II), assim como de assistente técnico especializado (FCE 4.07)

No entanto, mesmo com essa estrutura nova e com o projeto Malha Fina em curso, percebe-se forte anacronismo do modelo atual de prestação de contas, o que se evidencia nos 268 mil processos de prestação de contas pendentes de análise conclusiva e com risco de prescrição, assim como no ritmo de análise e chegada de novos processos (FNDE, 2022a).

1976	Início da utilização dos recursos do FNDE para compra de livros a serem distribuídos nas unidades federadas.
1985	Transformação do Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sob a execução da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) com recursos do FNDE.
1994	Descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
1995	Criação do Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ainda como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE).
1997	Fusão do FNDE com a FAE, levando à execução dos programas do livro e da alimentação escolar pelo FNDE.
1997	Criação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO).
1998	Normatização da descentralização do PNAE e PDDE pela MP nº 1.784.
2003	Formação de grupo de trabalho para elaboração do Plano de Carreira dos Servidores do FNDE.
2004	Instituição do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).
2006	Criação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).
2006	Criação das carreiras de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais e do Plano Especial de Cargos do FNDE pela Lei nº 11.357.
2007	Estabelecimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelo Decreto nº 6.094.
2008	Realização do primeiro concurso público para a carreira instituída pela Lei nº 11.357.
2009	Criação do programa Caminho da Escola e ampliação do PNAE, PDDE e PNATE.
2010	Operação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) pelo FNDE.

Tabela 1 – Alguns dados relevantes da trajetória do FNDE
Fonte: Elaboração própria com base em Nogueira (2022).

Problemas identificados na prestação de contas *ex-post*

O orçamento do FNDE, de cerca de 80 bilhões em 2023, envolve transferências constitucionais que não necessariamente demandam acompanhamento da prestação de contas por parte da União, como é o caso dos recursos do Fundeb ou do Salário-Educação.

Por outro lado, os recursos da autarquia incluem programas e projetos executados com fontes próprias da União, em sua competência suplementar no financiamento da educação básica, a exemplo de alimentação escolar, manutenção, transporte, obras, compras específicas de material, os quais demandam o acompanhamento do cumprimento do dever constitucional de obrigação de prestação de contas, independentemente da forma de repasse.

Esses programas e projetos ganham ainda mais complexidade por estarem circunscritos a uma rede extensa de participantes, como entidades executoras, unidades executoras do PDDE nas escolas, conselhos de acompanhamento e controle social, além de outras instituições e beneficiários de programas suplementares, por exemplo.

Como visto na trajetória relatada anteriormente, o FNDE ganhou novas dimensões orçamentárias e de competências. Embora tenha inaugurado uma nova etapa em termos de profissionalização, com os dois concursos realizados, sua força de trabalho e sua capacidade operacional não acompanharam, na mesma proporção, o seu crescimento. Em poucas áreas tal fato é tão evidente como na de acompanhamento de prestação de contas.

O Relatório Gerencial da CGAPC demonstra que a força de trabalho da unidade era, naquele ano, de 45 colaboradores, incluindo servidores, terceirizados, estagiários e consultores (FNDE, 2023). Com base nos dados de 2022, também é possível estimar que o ritmo entre "recebimento de processos" e "análise conclusiva" esteve na proporção de 35.000 por 1.000 análises anuais (FNDE, 2022a).

Mesmo com a implementação de soluções como o SiGPC e o Malha Fina, o FNDE tem um estoque de mais de 260 mil processos pendentes de análise conclusiva. Não obstante a força de trabalho ser apontada como problema estrutural, há que se destacar que não é o principal fator que poderá contribuir com a mudança da situação do acompanhamento de prestação de contas de forma mais efetiva, conforme demonstrado a seguir.

Elevado número de OPC

O elevado número de obrigações de prestar contas (OPC) está relacionado à própria função da autarquia na estrutura federativa do financiamento educacional, com

sua dupla função legal de assistência técnica e financeira aos entes (FNDE, 2022), inserida em uma ampla rede relacional de milhares de atores que aplicam, ou aplicaram, recursos de dezenas de programas federais. Dessa maneira, é inegável que o alto número de obrigações de prestação de contas será realidade permanente do FNDE, enquanto este estiver cumprindo com sua finalidade institucional.

Porém, esse fato é, também, um problema que o modelo atual de prestação de contas não enfrenta de forma adequada. Como já mencionado anteriormente, a problemática tem sido abordada de várias formas, incluindo, além do SiGPC e do Malha Fina, uma série de iniciativas, como a instituição de grupos de trabalho, priorização de lotação de novos concursados, plano de trabalho remoto, especificamente para a CGAPC, entre outras.

Entre essas soluções, certamente está o uso de análise de dados, que possibilitou a elaboração da Nota Técnica n. 3175412 (FNDE, 2022b) e do Malha Fina (CGU, 2020), iniciativas mais efetivas para reduzir o passivo nos últimos anos. A partir delas, foi possível homologar milhares de prestações de contas referentes aos programas PDDE, PNAE e PNATE.

No entanto, com o incremento constante do volume somado aos desafios que surgiram na nova aplicação do modelo, é possível afirmar que o passivo continuará aumentando em ritmo acelerado.

Reprodução de processos administrativos e judiciais

Em relação ao regime jurídico-administrativo, há que se destacar que o Brasil adotou o regime de jurisdição única. Logo, por força constitucional, em decorrência do princípio da inafastabilidade de jurisdição (artigo 5º, XXXV da Constituição Federal), não se admite coisa julgada administrativa (Filho, 2020).

Assim, as ações relacionadas à prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE guardam potencialidade exponencial em produzir processos judiciais que oneram tanto a própria autarquia quanto o poder público em geral (Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Poder Judiciário).

Adicionalmente, tal fato encontra na prestação de contas fragmentada, ex-post e lenta, um modelo reprodutor de processos administrativos e judiciais, que infla o custo da máquina por trás dos recursos federais, muitas vezes maiores do que os valores repassados. No *Relatório de análise do custo do processo de prestação de contas do FNDE* (FNDE, 2017), estimou-se que o custo de apenas uma análise de prestação de contas do PDDE, por exemplo, era de mais de 13 mil reais.

É comum que, ao adotar medidas restritivas decorrentes de análise de prestação de contas de gestão anteriores, os gestores atuais, quando não há continuidade,

entrem com representação contra o ex-gestor, movendo um aparato jurídico oneroso e mobilizando recursos do FNDE em outras frentes.

O efeito da inadimplência, portanto, no caso de prestações de contas posteriores aos mandatos dos gestores municipais, perde a eficácia esperada, distanciando-se da responsividade e do controle dos recursos, gerando um "efeito cascata" de ações contra ex-gestores. Isso impõe ao poder público federal outros custos, a exemplo do próprio funcionamento da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário.

Em outra frente, quando há fiscalizações dos órgãos de controle sobre recursos do FNDE, as conclusões são enviadas a outros órgãos de controle que, em primeira medida, acionam o FNDE sobre a situação da prestação de contas, multiplicando as estruturas organizacionais para atender a demandas, as quais, possivelmente, seriam contornadas caso houvesse informação concomitante em relação à execução dos recursos.

Processo desintegrado do monitoramento e avaliação

O campo de avaliação de políticas públicas, como campo de produção de conhecimento, é permeado por disputas, especialmente em relação a referenciais teórico-metodológicos e perspectivas avaliativas (Boullosa, 2020; Gussi, 2019; Jannuzzi, 2020; Rodrigues, 2019).

Em uma abordagem majoritária, no entanto, assim como é a ideia de ciclo de políticas públicas, é comum que se defenda o uso de avaliações *ex-post* de resultado, ou de impacto, cada uma seguindo um modelo lógico focado em eficiência e eficácia, ou efetividade, especificamente.

Adota-se aqui uma perspectiva diversa de avaliação (Boullousa, 2020), entendendo-se as políticas públicas como empreendimentos complexos, baseados em compromissos civilizatórios e em valores públicos (Jannuzzi, 2020, 2021).

Assim, mais importante do que realizar uma avaliação seria criar planos de avaliação (Jannuzzi, 2019). Por exemplo, no caso do PNAE, em vez de ser percebido como um "projeto", deve-se considerá-lo parte de uma política complexa, sistêmica, de Segurança Alimentar e Nutricional, que se atrela a princípios constitucionais, a compromissos internacionais firmados pela República Federativa, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Partindo dessa complexidade, entende-se que as políticas estão inseridas em sistemas abertos, relacionando-se com outros programas, com contextos e realidades territoriais diversas, muitas vezes inseridas em assimetrias de poder e de informação sobre as próprias políticas (Jannuzzi, 2021).

A questão de assumir essa complexidade é perceber o quanto é fundamental criar um plano de avaliação, inclusive com meta-avaliações para compreender como se está avaliando as políticas e, antes mesmo de pensar em resultados e impactos,

avaliar como está se dando a implementação do programa. Como destaca Jannuzzi (2019), a implementação deve estar no centro das avaliações. Utilizando a analogia do tratamento de um paciente, ele pondera:

> Tratamento deficiente não cura um paciente; se houve um diagnóstico correto, um tratamento médico efetivo certamente tem mais chances de curá-lo. Mas isso significa a execução zelosa de procedimentos, seguindo a receita definida e acompanhamento dos efeitos esperados e os colaterais no paciente, durante período que pode variar pela gravidade da doença. Valendo-se da metáfora, um programa "em tratamento de fato" significa que os processos e atividades especificados no modelo lógico estão fazendo chegar os produtos, nas especificações requeridas, para os públicos-alvo do programa, em todos os seus contextos de operação. Ora, não há como garantir a conformidade na implementação do programa se avaliações que verifiquem tal adequação não forem realizadas. (Jannuzzi, 2019, p. 70).

Embora o autor esteja falando de avaliação propriamente, notadamente uma prática mais ampla do que o processo de acompanhamento de prestação de contas, entende-se que há complementaridades no processo[1]. O que o autor enfatiza é que mesmo as avaliações de políticas são dominadas por uma lógica *ex-post* e sobre resultados e impactos, quando pouco se olha para a execução, para o processo de implementação. Dessa maneira, antes de aferir a "melhora do paciente", é preciso saber se ele realmente seguiu o tratamento tal qual definido.

O FNDE possui em sua estrutura regimental pelo menos cinco coordenações específicas de monitoramento de seus programas e projetos nas áreas do PNAE, PDDE, PNATE, mobiliários e obras, além de um projeto estratégico denominado Monitoramento Integrado, sob competência da Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação (CGEDI), na presidência da autarquia. Há uma oportunidade de promover uma integração e racionalização desses processos para interromper a lógica de uma prestação de contas *ex-post* fragmentada e desintegrada de acompanhamento[2].

[1] No artigo "Audit and evaluation: Working collaboratively to support accountability", Naiddo demonstra, por exemplo, a complementaridade entre Auditoria e Avaliação de Políticas Públicas.

[2] Regimento Interno disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/regimento-interno-consolidado>.

Perspectivas

As recentes modificações nos normativos federais decorrentes da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021), que estabeleceu a competência do Poder Executivo Federal em regulamentar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, notadamente o Decreto n. 11.531, de 16 de maio de 2023, imprimem uma nova forma de pensar a prestação de contas.

A regulamentação federal estabelece para convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União o seguinte: "Art. 20. A prestação de contas será iniciada concomitantemente à liberação da primeira parcela dos recursos financeiros" (Brasil, 2023). Eis uma mudança significativa, e que fica evidente quando comparada com o dispositivo da antiga Instrução Normativa n. 02, de 1993, que regulamentava esse aspecto da Lei n. 8.666/1993:

> § 4º A prestação de contas será apresentada à unidade concedente, até 30 (trinta) dias, após o vencimento do prazo previsto para aplicação da última parcela transferida ou para o cumprimento total das obrigações pactuadas, não podendo exceder ao último dia útil do mês de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento. (Brasil, 1993).

A mudança no paradigma, quanto ao momento da prestação de contas, já é, portanto, uma realidade para a qual o FNDE precisa se adequar[5]. Dessa maneira, a prestação *ex-post* começa a deixar de ser a perspectiva mais adequada à autarquia, demandando, por sua vez, uma integração maior e, na realidade, uma transformação de abordagem: de "prestação de contas" para "acompanhamento de execução". Portanto, deve-se tratar a prestação de contas como um princípio que transpassa a execução, e não como uma etapa posterior à execução.

Há que se mencionar ainda que existem, no setor público, novas perspectivas de uso de tecnologia para o acompanhamento contínuo das políticas. É o caso, por exemplo, do que está sendo feito no TransfereGov para convênios, com o uso, inclusive, de ferramenta desenvolvida pelo Banco do Brasil, o BB Gestão Ágil, que permite o acompanhamento da execução financeira dos programas do FNDE, facilitando a conciliação bancária e um acompanhamento contínuo.

Há também o desenvolvimento e o fortalecimento da Ciência de Dados no FNDE, com extração, tratamento e lançamento de dados em portais de dados abertos (FNDE, 2019). Além disso, esse tipo de recurso permite desenvolver estratégias de transparência ativa, fundamental para viabilizar o controle social.

A Auditoria Interna, da mesma forma que as coordenações de monitoramento, tem estruturado núcleos de dados capazes de avançar no acompanhamento contínuo, a exemplo do *Relatório de Auditoria 01/2021,* que analisou todas as movimentações financeiras de transferências dos programas (FNDE, 2021).

Além disso, o FNDE celebrou convênio com universidades parceiras, como a Universidade Federal do Ceará[3], para auxiliar na governança de dados, assim como também possui parcerias para monitorar a execução dos programas, como é o caso dos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes) e dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), produzindo-se, assim, ações de monitoramento e avaliação dos programas.

Considerações finais

A trajetória de 55 anos do FNDE, autarquia fundamental na gestão e no financiamento de políticas públicas educacionais, deve ser celebrada a partir das múltiplas trajetórias dos sujeitos que o constroem todos os dias. O momento, contudo, também é de reflexão sobre novas possibilidades compatíveis com sua missão, visão e valores.

A problemática da prestação de contas, embora tenha sido causa de empenho contínuo dessa instituição, chega, neste momento, ainda em um ponto de atenção e relevante risco para o FNDE. No entanto, percebe-se a possibilidade de se criar um ponto de virada ao se adotar medidas distintas, não apenas pontuais.

A obrigação de prestar contas é um dever trazido pela Constituição de 1988; mais do que isso: é uma formalidade jurídica baseada na própria indisponibilidade do interesse público. Diante da dimensão do FNDE, o acompanhamento do cumprimento dessa obrigação pelos executores das políticas, têm sido um dos maiores desafios da autarquia.

No entanto, há um conjunto de oportunidades, compatível com a trajetória do FNDE, relacionado a modificações na legislação, avanços na tecnologia e no aumento da capacidade de monitoramento e avaliação das políticas, que pode marcar um ponto de virada. A própria *expertise* das áreas e pessoas que atuam na prestação de contas pode ser potencializada se direcionada ao tempo real da execução das políticas.

Observada de forma isolada, quando não é incorporada ao sistema de princípios e objetivos fundamentais, ou praticada em desconformidade com o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, a obrigação de prestar contas é uma formalidade inócua. É preciso fortalecer o monitoramento e o acompanhamento das políticas do FNDE para

[3] *Ver mais em: <https://www.ufc.br/noticias/17917-ufc-e-fnde-assinam-termo-para-desenvolvimento-de-plataforma-de-governanca-dos-programas-de-educacao-basica-do-pais>.*

que não sejam etapas desintegradas da prestação de contas. Não há obrigatoriedade em cumprir o dever formal de forma ineficiente, pelo contrário. Ao se integrar a obrigação de prestar contas ao acompanhamento e ao monitoramento, pode-se cumprir o dever dos gestores estaduais e municipais com o FNDE e a obrigação do FNDE com a sociedade, uma vez que há gestão compartilhada de recursos públicos.

O FNDE já é considerado referência na gestão de suas políticas, com seu papel de protagonismo na sistemática de financiamento educacional, mas não será possível alcançar sua visão sem se repensar a forma de acompanhar a execução de suas políticas públicas, o que implica em transformar a visão do que é acompanhar a obrigação de prestar contas.

Capítulo 16

Redistribuição de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): proposta de critérios de monitoramento em favor da equidade

Daniel Pereira da Silva

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Possui MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É mestre em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Contato: dapesipt@gmail.com

Introdução

A União tem como papéis precípuos a suplementação e a redistribuição de recursos financeiros para estados, municípios e Distrito Federal. A equidade é um valor público que perpassa a Constituição Federal (CF) e o Plano Nacional de Educação (PNE). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que deveria promover o tratamento equitativo entre os seus beneficiários, tem falhado em atingir esse escopo, segundo a avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O CMAP é formado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda (MF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU). O Conselho foi instituído pelo Decreto n. 9.834/2019 e consiste em instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União. Uma vez concluída essa etapa de avaliação, propõe-se ainda a monitorar a implementação das recomendações de

alteração das políticas públicas que porventura forem propostas a partir da avaliação efetuada, em consonância com as melhores práticas de governança.

Diante desse cenário, urge que a gestão nacional do PNAE atualize os critérios de seleção de entidades executoras (EEx) com problemas na execução do programa, com a incorporação de parâmetros socioeconômicos e educacionais, já disponíveis, para permitir o levantamento de dados, a consolidação de informações e a geração de conhecimentos adequados.

O objetivo deste trabalho é oferecer ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gestor nacional do PNAE, uma nova matriz de seleção para o monitoramento *in loco* e a assessoria de EEx. O novo arcabouço poderá favorecer efetivamente o levantamento de dados e informações adequados para subsidiar a tomada de decisões em prol da equalização de condições e oportunidades destinada ao corpo discente da rede pública de educação básica do Brasil.

A equidade no arcabouço legal brasileiro

O tema da equidade está presente nos principais referenciais oficiais da educação pública brasileira, com destaque para:

1) A Constituição Federal (Brasil, 1988), que estabeleceu:

a) no artigo 3º, inciso III, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, "a redução das desigualdades sociais e regionais";

b) no artigo 158, critérios de distribuição com base em "indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos";

c) no artigo 211, parágrafo 1º, "exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios";

d) no artigo 211, parágrafo 4º, a previsão de organização de "formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório";

e) no artigo 212, parágrafo 3º, que a alocação dos recursos públicos "assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação".

2) A Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE, em especial o trecho seguinte:

> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública...
>
> Estratégias:
>
> .....
>
> 20.12) definir critérios para distribuição (...), que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino (Brasil, 2014).

A avaliação da equidade do PNAE

O CMAP publicou, em 2021, o *Relatório de Avaliação do PNAE*[1]. O relatório, fruto da colaboração entre o então Ministério da Economia (ME), especialmente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a CGU, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o FNDE, delimitou os escopos, as questões, os tipos, as metodologias, as fontes, os indicadores e os órgãos proponentes/responsáveis pela avaliação de governança, do desenho, da implementação, do resultado e do impacto do programa.

As fichas de pré-avaliação foram organizadas da seguinte maneira:

1) O desenho do PNAE, especialmente quanto ao modelo de financiamento, ao grau de focalização, à distribuição de responsabilidades/competências e à estrutura de incentivo, é adequado para a promoção de seus objetivos?

2) Promove a otimização dos recursos alocados (critério de eficiência) e os custos da política são razoáveis (critério de economicidade)?

3) Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação do programa está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?

4) Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?

Destacaram-se as bases teóricas do problema da equidade, com análises de seus padrões normativos: igualdade de oportunidades, justiça como equidade, ênfase nas capacidades e esferas de justiça.

O *Relatório do CMAP* (Brasil, 2021, p. 93) estabeleceu que "a equidade será favorecida sempre que desigualdades, em suas várias acepções – econômicas, sociais, políticas, culturais, forem endereçadas pela política pública", sob os critérios constitucionais da função redistributiva, da equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino.

[1] *Essa avaliação também foi abordada por Silva (2021).*

O *Relatório do CMAP* (Brasil, 2021) esclareceu que, para evitar possíveis equívocos na compreensão da proposta de equidade sugerida na avaliação, há "compatibilidade entre universalidade do programa e focalização dos repasses federais", haja vista que "o modelo de financiamento é compartilhado, cabendo ao governo federal papel suplementar". Assim, "priorizar grupo específico de alunos ou municípios não implica desatender as demais redes, já que, em virtude do princípio da universalidade, ninguém poderá ter o acesso à educação e à alimentação escolar prejudicados".

Callegari (*apud* Brasil, 2021, p. 81) assinalou que o PNAE:

> [...] é levemente regressivo em relação ao desenvolvimento socioeconômico; levemente regressivo em relação ao desenvolvimento educacional; e neutro em relação à capacidade fiscal, destinando recursos por alunos semelhantes entre os diferentes extratos de vulnerabilidade.

Callegari (*apud* Brasil, 2021) ressaltou que o PNAE "não faz qualquer distinção entre o status social dos alunos, destacando-se que a parcela mais pobre desse grupo se concentra nos municípios com menores valores aluno-ano disponíveis para investimento".

Ademais, o *Relatório do CMAP* assinalou o corte socioeconômico no que tange ao consumo da alimentação escolar:

> [...] Embora não seja possível acessar diretamente se está condizente com o alcance do objetivo da política de ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo, observa-se que determinados grupos têm maior propensão a consumir a alimentação escolar. (Brasil, 2021, p. 15).

Nesse esteio, o mesmo relatório listou as covariáveis de propensão de consumo, em função de sexo, raça, série, região, localização – urbana ou rural – e renda familiar (Brasil, 2021, p. 101).

Averiguou-se que a probabilidade de adesão é maior entre os alunos negros e indígenas, em escolas rurais, com menores renda e escolaridade familiar, em municípios depauperados ou com maior vulnerabilidade fiscal, em geral das regiões Norte e Nordeste do país (Brasil, 2021, p. 100, 102-3).

O relatório vislumbrou também diferentes possibilidades de redistribuição dos recursos educacionais, sob o padrão do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como as distintas consequências das opções tecnopolíticas para o PNAE, principalmente os dilemas orçamentários e fiscais associados à maior equalização.

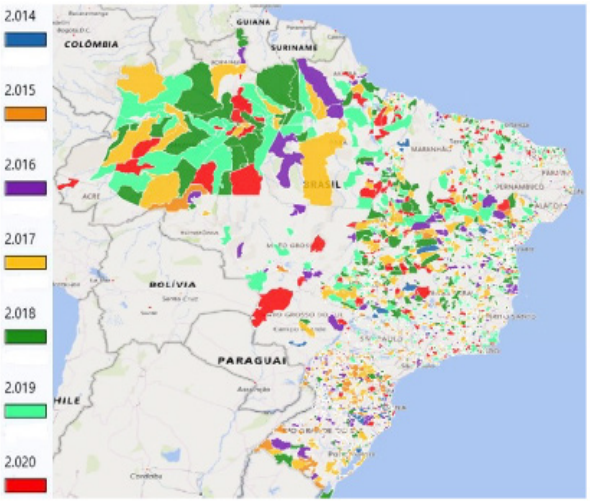
O CMAP (Brasil, 2021, p. 89) asseverou:

> [...] a estratégia de universalizar as receitas é meritória, pois estimula todas as localidades a manter a alimentação escolar. No entanto, ao não priorizar localidades com alunos muito pobres, em redes com poucos recursos, o programa deixa de ampliar seu potencial impacto entre os alunos mais pobres.

Como expediente em favor da equidade, o *Relatório do CMAP* preconizou a "universalização focalizada", com potencial de atingir alunos com maior necessidade nutricional e propensão a consumir os alimentos (Brasil, 2021, p. 73).

Balanço do monitoramento do PNAE

Segundo dados da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (Comav), da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), do FNDE, os monitoramentos *in loco* do FNDE e as assessorias dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes), de 2014 a 2020[2], podem ser georreferenciados conforme mostra o Mapa 1.



Mapa 1 – Monitoramentos *in loco* e assessorias (2014-2020)
Fonte: Comav (2021).

O Mapa 1 mostra que os monitoramentos *in loco* e as assessorias, no sexênio indicado, cobriram todos os estados e regiões do país. Isso permitiu acumular um volume considerável de dados e informações relativamente a problemas de execução do PNAE por uma diversidade de EEx.

[2] *O FNDE monitora o PNAE desde 1997. Para conhecer essa história, indica-se Silva (2018, 2021).*

Os quantitativos de EEx do PNAE monitoradas pelo FNDE e assessoradas pelos Cecanes estão dispostos no Quadro 1.

Ano	FNDE*	Cecanes**	Total
2014	34	117	151
2015	59	234	293
2016	64	314	378
2017	52	382	434
2018	29	367	396
2019	40	401	441
2020	38***	347***	385
Total	316	2.162	2.478****

* Fonte: COMAV. Extraído da planilha "Controle Geral dos Monitoramentos Realizados". Considerou-se o ano do relatório de monitoramento. Atualizado em junho/2021.
** Fonte: Divisão de Apoio ao Planejamento da Alimentação Escolar - DAPAE. Atualizado em junho/2021.
*** Os monitoramentos e assessorias de 2020, primeiro ano da pandemia, começaram, de modo remoto, em julho de 2020 e terminaram, em sua maioria, em abril de 2021. Atualizado em junho/2021.
**** Considerando que há 5.570 EExs municipais, 26 EExs estaduais e uma distrital, totalizando 5.597 EExs, cobriu-se, no período assinalado, descontadas as revisitas, cerca de 40% do universo de EExs do PNAE.

Quadro 1 – Quantitativos dos monitoramentos e das assessorias – 2014 a 2020
Fonte: Comav (2021).

O Quadro 1 assinala que, na segunda metade da década de 10 do século 21, quase metade das EEx do PNAE foi monitorada *in loco* ou assessorada. Trata-se de um alcance significativo.

A ampliação de termos de execução descentralizada (TED) no período favoreceu a contratação de maior número de agentes Cecanes e, consequentemente, a maior abrangência de EEx assessoradas, segundo a então Divisão de Apoio e Planejamento da Alimentação Escolar (DAPAE/CGPAE/DIRAE/FNDE):

Ano	Cecanes (TEDs)
2014	5
2015	6
2016	12
2017	14
2018	15
2019	17
2020	17

Quadro 2 – Quantitativo de Cecanes – Produto "Assessoria às EExs" (2014-2020)
Fonte: Dapae (2021).

Portanto, a média histórica[3] de monitoramentos e assessorias, considerando os anos com maior número de Cecanes envolvidos (2016 a 2020), é de 408 EEx por ano.

Crítica ao monitoramento do PNAE

Quanto ao sistema de monitoramento do PNAE, o CMAP (Brasil, 2021, p. 104) enfatizou:

> [...] a efetividade na distribuição dos recursos [...], assim como a capacidade de evitar fraudes e desperdícios, dependem de um conjunto estruturado de coleta e tratamento de dados que forneçam as informações necessárias para a atuação orientada dos gestores públicos [...] e dos controles institucionais e sociais.

Segundo o mesmo CMAP (Brasil, 2021, p. 106-7):

> O monitoramento deve ter como base o modelo lógico da ação governamental – que define insumos, atividades, produtos, resultados e impactos – combinado com indicadores associados a cada fase, que serão utilizados para medir o atingimento de objetivos e metas.

O CMAP (Brasil, 2021, p. 108) ressaltou ainda

> [...] a necessidade de alinhamento de conceitos relacionados às atividades de controle, tais como prestação de contas, fiscalização, monitoramento, avaliação e acompanhamento, assim como de homogeneização e coordenação dos diversos monitoramentos que o órgão realiza.

Na análise dos sistemas utilizados pelo FNDE para implementação do PNAE, verificou-se que:

1) o caráter declaratório da maioria dos bancos fragiliza a confiabilidade e a consistência de seus dados (Brasil, 2021, p. 108-9, 125, 136, 140);

2) apesar do detalhamento e da precisão, as informações dos monitoramentos *in loco* e das assessorias, baseados em análises de riscos, são menos abrangentes (Brasil, 2021, p. 111);

[3] *A média histórica será considerada no Quadro 3, para o monitoramento* in loco *sob os novos critérios de seleção.*

3) a frequência de apuração não é rotineira. É necessário maior tempestividade e consistência das informações, para revisão dos indicadores e tomada de decisão visando ao aprimoramento do programa (Brasil, 2021, p. 113).

Assim, o CMAP (Brasil, 2021, p. 116) concluiu:

> Auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo FNDE, em parceria com os Cecanes, indicam que o modelo atual não tem se mostrado eficaz para impedir as falhas ocorridas e verificadas na execução do programa.

Entre as falhas de execução do PNAE registradas pelo CMAP (Brasil, 2021, p. 116-7), é possível destacar:

- número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos;
- cardápios em desacordo com as exigências legais;
- refeições diferentes das previstas no cardápio;
- não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar;
- instalações físicas do almoxarifado inadequadas;
- inexistência de controle de estoque;
- condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação;
- ausência ou inadequação de refeitórios;
- não realização da formação dos conselheiros da alimentação escolar;
- falta ou deficiência de infraestrutura para os conselheiros, entre outras.

Crítica à avaliação do PNAE

No tocante ao processo avaliativo do PNAE, consoante o CMAP (Brasil, 2021, p. 117), "em que pese a atualização recente da legislação do PNAE[4](...), não houve ainda aprofundamento de aspectos estruturantes".

[4] *Aproveitando o ensejo, indica-se, para aprofundamento, REZENDE, L. T.* et al. *(2022).*

Ademais, constatou-se que:

1) apesar de haver agenda de avaliação, com planejamento, agenda de estudos e estruturação de ações, a gestão do PNAE não implementou um processo sistematizado;

2) as pesquisas avaliativas eventualmente efetuadas são pontuais, esporádicas, fragmentadas, episódicas, parciais e assistemáticas;

3) o conhecimento produzido tem sido pouco utilizado e apropriado para tomada de decisão;

4) falta planejamento para demandar pesquisas avaliativas periódicas aos colaboradores (Cecanes, consultorias privadas e organizações internacionais – OI) (Brasil, 2021, p. 118);

5) os indicadores enfatizam aspectos processuais e de gestão em detrimento da verificação do atingimento dos objetivos do programa. Abordam predominantemente questões quantitativas e de execução – física e financeira – em detrimento de questões qualitativas, de resultados e impactos. Dessa maneira, os resultados institucionais ficam vulneráveis a questionamentos sobre os seus fundamentos de validade, utilidade, exequibilidade, conduta, credibilidade, adequação, precisão, custos, responsabilização, entre outros (Brasil, 2021, p. 119-20);

6) as avaliações não são divulgadas, em transparência ativa, para fomentar o controle social (Brasil, 2021, p. 246).

O CMAP (Brasil, 2021, p. 118) sublinhou que "a dificuldade de avaliar o PNAE tem causas estruturais salientes", como: insuficiência de capacidade operacional (recursos humanos escassos); equipe técnica sem experiência para elaborar pesquisas avaliativas e baixa integração dos sistemas.

Sugestões de novos critérios de monitoramento e avaliação do PNAE

Até 2015, o FNDE mantinha uma tradição de monitoramento *in loco* calcado, fundamentalmente, em duas pautas de seleção de EEx: materialidade (montante de recursos financeiros repassados) e denúncia (demanda de órgãos de controle e/ou Ouvidoria).

Entretanto, na primeira metade da década de 10 do século 21, o corpo técnico da autarquia foi percebendo, juntamente com órgãos de controle, sobretudo a CGU, a necessidade de conjugar outras variáveis, a fim de refinar a triagem.

Esse amadurecimento culminou na Nota Técnica n. 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, aprovada em 15 de fevereiro de 2016, com novos critérios de seleção calcados em gestões potencialmente positivas e negativas. Além dos parâmetros tradicional-

mente adotados, a gestão nacional do PNAE passou a considerar, para o monitoramento *in loco* ou assessoria:

- a aquisição de agricultura familiar;
- a reprogramação de saldo financeiro na conta específica;
- a aprovação, inclusive com ressalvas, ou não, de prestação de contas;
- a utilização de recursos próprios; atingimento da meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (único indicador educacional considerado);
- a ausência de resposta ou a ineficiência de resolução de EEx quanto a orientações de monitoramentos passados e
- o quantitativo de alunos com sobrepeso ou obesidade.

Esses parâmetros eram balizados por dados declaratórios fornecidos pelas EExs. Ademais, não houve correlações com outros indicadores educacionais ou mesmo socioeconômicos. Essa lacuna, em especial, constitui o cerne da crítica do *Relatório do CMAP* (Brasil, 2021).

Diante disso, com base na experiência do autor deste artigo, que exerceu cargos, no nível operacional, tático e estratégico, de formulação, implementação e, sobretudo, monitoramento e avaliação do PNAE no FNDE, durante 10 anos, sugere-se a adoção de novos critérios, a saber:

1) Municípios com vulnerabilidades socioeconômicas[5]:

a) prioritários, segundo a pobreza (Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico), a desnutrição (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan) e o desempenho educacional (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb). Em extração de 2018, abrangia 885 municípios prioritários, segundo relatório acerca dos municípios prioritários para monitoramento da Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Alimentação Escolar (Coefa/CGPAE/Dirae/FNDE) (Brasil, 2019), ilustrados no Mapa 2.

[5] *O tomador de decisão, conforme a sua conveniência, poderá adotar um ou outro critério, ou até mesmo mesclar os parâmetros. Por oportuno, no Documento Técnico F do Projeto 914BRZ1071 produzido pelo FNDE em colaboração com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (Brasil, 2021), forjou-se o Índice de Gestão (Ige-PNAE), que agrega os juízos de valor das subdimensões que compõem a dimensão técnico-operacional do programa (recursos e insumos; Educação Alimentar e Nutricional (EAN); atuação do nutricionista; controle social e agricultura familiar), inter-relacionando as variáveis relativas à execução pelas EEx. Quando houver a adoção efetiva do Ige-PNAE pela gestão nacional, as EEx com classificação "ruim" na matriz avaliativa do monitoramento a distância pelos sistemas informatizados poderão ser consideradas no rol de critérios de seleção para a modalidade* in loco.



Mapa 2 – Municípios prioritários (CadÚnico, Sisvan e IDEB)
Fonte: Brasil (2019).

No Mapa 2, os critérios para definição de municípios prioritários são:

• o percentual de famílias pobres e extremamente pobres no CadÚnico acima de 50% em 2018;

• a prevalência de desnutrição (*déficit* de altura e idade) acima de 10% no Sisvan em 2018 e

• o não alcance da meta do Ideb em 2017.

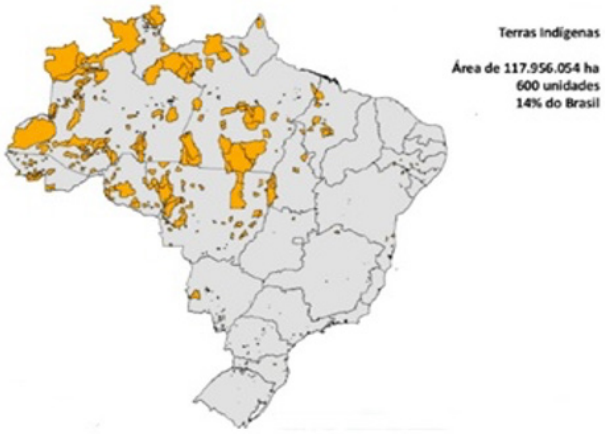
b) mais pobres, segundo o CMAP, baseado no Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (Inse) de 2015[6] e na regra da base de cálculo do Valor Aluno Ano Total (VAAT/Fundeb), beneficiados com a redistribuição de 30% do PNAE, totalizando 1.016 municípios, conforme Mapa 3.



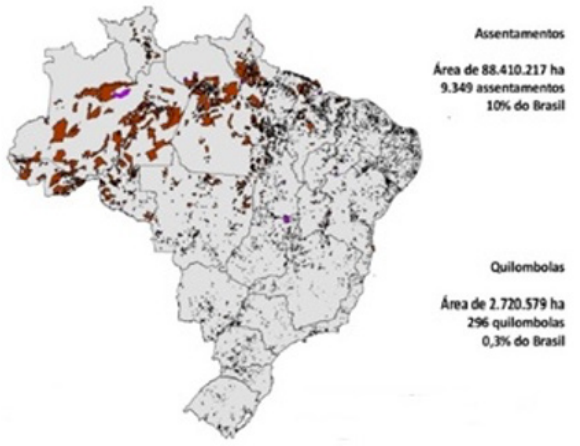
Mapa 3 – Municípios mais pobres (Inse + VAAT/Fundeb)
Fonte: Brasil (2021).

[6] *Escolhido pelo alto grau de correlação com outras variáveis educacionais e socioeconômicas.*

Por oportuno, nos Mapas 4 e 5[7], percebe-se que a concentração dos municípios mais pobres coincide com a localização de parcela significativa dos territórios indígenas, dos assentamentos da reforma agrária e das comunidades quilombolas.



Mapa 4 – Terras indígenas (2017)
Fonte: Brasil (2021).



Mapa 5 – Assentamentos da reforma agrária e comunidades quilombolas (2017)
Fonte: Brasil (2021).

No Mapa 5, os municípios com a cor marrom abrigam assentamentos da reforma agrária; e os que estão em roxo, comunidades quilombolas.

2) EEx com maior materialidade, isto é, com elevados repasses de recursos financeiros e quantidade de alunos atendidos:

a) Na Nota Técnica n. 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC (Brasil, 2016), apenas os estados eram alvo desse entendimento.

[7] *Ambos produzidos pelo Grupo de Inteligência Territorial da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (GITE/Embrapa), em 2017.*

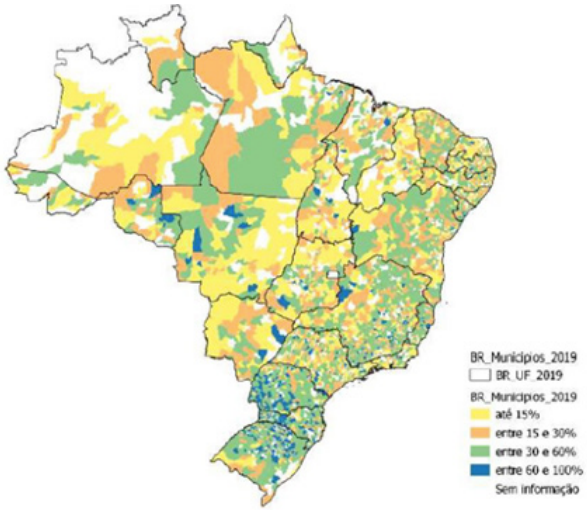
b) Pode-se convencionar a seleção de municípios e estados que recebem acima de R$ 1.000.000,00.

c) Em 2021, 606 EEx tinham previsão de recebimento de repasses financeiros além de R$ 1.000.000,00.

d) As EEx que receberam esse aporte somaram 29.225.923 alunos, de um universo de 40.191.115 estudantes, ou seja, 72,71% dos discentes com atendimento previsto.

e) Por sua vez, os repasses perfizeram R$ 3.132.470.837,56, de um total de R$ 4.358.111.030,68, ou seja, 71,87% do estimado.

3) municípios com alta utilização de recursos para aquisição de alimentos da agricultura familiar cercados por municípios com baixa utilização, em regiões com as mesmas características socioeconômicas (Mapa 6).



Mapa 6 – Desempenho dos municípios na aquição da agricultura familiar (2017)
Fonte: Brasil (2021). Formulado pelo Ipea, com base em dados primários do FNDE. O Instituto não utilizou dados recentes em razão da indisponibilidade de 2018 em diante.

a) Há um potencial de efeito multiplicador salutar: uma EEx com alta percentagem de aquisição poderia inspirar ou modelar a alavancagem, em seu entorno imediato, daquelas EEx com baixa percentagem.

b) O FNDE poderia criar um repositório ou uma publicação que consolidasse as boas práticas, para referenciar as EEx que almejam elevar sua execução.

c) Se houver a intersecção de EEx desse grupo com os municípios com vulnerabilidades socioeconômicas e EEx com a classificação "ruim" na matriz avaliativa do monitoramento a distância (Ige-PNAE implementado), o FNDE e os Cecanes poderiam enfatizar, durante as visitações, os trabalhos de formação e articulação entre os agricultores familiares e suas organizações e com os órgãos gover-

namentais locais. A intenção seria formar uma rede local e autônoma de assistência mútua.

d) Demandas especiais, notadamente solicitações de órgãos de controle, o que significaria manter o critério correspondente na Nota Técnica n. 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC (Brasil, 2016).

O Quadro 3 sintetiza os novos critérios de seleção, dispondo, em números absolutos e relativos, o quantitativo de EEx que poderia ser alcançado pelos monitoramentos *in loco* e pelas assessorias, de acordo com cada um dos critérios sugeridos, assim como a previsão de anos para a cobertura do quantitativo de EEx do critério analisado.

Critério¤	Quantidade·de·EExs¤	EExs·a·visitar·por·ano¤	EExs·a·visitar·por·ano·(%)¤	Previsão·de·anos·para·cobertura·da·quantidade·de·EExs·do·critério¤
Municípios· com· vulnerabilidades· socioeconômicas· (prioritários·e·mais·pobres)*¤	885**·¶ 1.016***¤	200¤	50¤	5¤
EExs· com· maior· materialidade¤	606¤	180¤	45¤	4¤
Municípios· com· alta· utilização· de· recursos· na· aquisição· de· alimentos· da· agricultura· familiar· cercados· por· municípios· com· baixa· utilização· de· recursos· na· aquisição· de· alimentos· da· agricultura· familiar****, em·regiões·com· mesmas· características· socioeconômicas¤	¤	12¤	3¤	¤
Demandas·especiais¤		8¤	2¤	
Total¤		400*****¤	100¤	

* Será preciso a·intersecção·da lista·da·COEFA·com·a·da·SOF, para·evitar·duplicidade.'
** Municípios·prioritários, segundo·a·COEFA.'
*** Municípios·mais·pobres, segundo·a·SOF
**** Os·municípios·nesta·condição·foram·identificados·pelo·IPEA·no·Relatório·de·Avaliação·do·CMAP. Segundo·o·normativo·do·PNAE, o·mínimo·obrigatório·de·aquisição·de·gêneros·alimentícios·da·agricultura·familiar·é·de·30%·dos·recursos·financeiros·repassados·pelo·FNDE·à·EEx. Se·a·aquisição·for·abaixo·dos·30%, a·execução·será·considerada·baixa; se·acima, alta.
***** Média·histórica. Vide·Quadro·1.

Quadro 3 – Novos critérios de seleção, números absolutos e relativos de EExs a visitar e previsão de anos para cobertura da quantidade de EExs

A mudança de critérios proporcionaria um círculo virtuoso no monitoramento do PNAE, nos seguintes aspectos:

1) otimização dos custos operativos, em um cenário de restrição fiscal;

2) simplificação dos parâmetros;

3) maior representatividade, referentemente às EEx que recebem os maiores aportes financeiros e concentram o maior alunado (3/4 do universo do PNAE);

4) equalização de condições e oportunidades, pela assistência técnica às EEx que apresentam maior vulnerabilidade socioeconômica/educacional, fomentando a redução das desigualdades;

5) reforço da confiabilidade e consistência dos dados;

6) minimização de falhas de execução pelas EEx, pelo monitoramento constante, com reflexo positivo nas prestações de contas;

7) formulação de indicadores, alinhados com o novo paradigma de financiamento da educação básica (Fundeb).

Além dos critérios propostos neste artigo, outros também poderiam ser considerados:

• O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo Demográfico 2022, definiu a listagem dos maiores municípios consoante o tamanho populacional. O parâmetro destaca as cidades de grande (geralmente capitais) e médio porte populacional.

• A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) desenvolveu, no *Anuário Multicidades de Finanças Municipais*, em 2009, metodologia, aprimorada no decorrer do tempo, que passou a identificar o grupo de 100 municipalidades, distribuídas pelas cinco regiões do país, com mais de 80 mil habitantes, com as menores receitas correntes *per capita* e os mais elevados indicadores de vulnerabilidade socioeconômica nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, ou seja, do chamado "g100". A FNP vem reivindicando políticas públicas específicas e tratamento diferenciado e favorecido nos programas federais para esses municípios com limitada capacidade financeira e institucional, significativo contingente de cidadãos de baixa renda, empobrecidos e carentes de serviços públicos essenciais, localizados nas periferias de grandes metrópoles e nos polos de regiões economicamente deprimidas. Na Nota Técnica da FNP, de 3 de dezembro de 2020, a última disponível com atualização do g100, identificaram-se 112 municípios, que somavam 23,8 milhões de brasileiros ou 11,3% da população.

• O Ipea lançou o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), com 16 indicadores, organizados em três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho. A dimensão com maior afinidade, a de Capital Humano envolve mortalidade infantil, crianças de 0 a 14 anos fora da escola, indivíduos que não estudam, não trabalham e de baixa renda, mães de 10 a 17 anos, mães sem ensino fundamental com filhos até 15 anos, analfabetismo e crianças em domicílio em que ninguém tem o fundamental completo.

Por último, cabe assinalar duas iniciativas do FNDE, em 2023, que poderão dialogar com o monitoramento específico do PNAE:

1) O monitoramento integrado. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) lançou chamamento público, em 2020, para selecionar propostas de soluções inovadoras que contribuíssem para a resolução de desafios públicos relacionados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19). O FNDE atendeu ao chamado e apresentou uma proposta de monitoramento integrado de programas e projetos educacionais. A proposta está em formulação pela Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação da Presidência (CGEDI/PRESI/FNDE). O intento é identificar os municípios onde:

a) sejam altos os investimentos, na razão de despesa *per capita* no ensino básico, de acordo com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em

Educação (Siope), e total de receita da Educação (VAAT/Fundeb) dividido por número de matrículas, e sejam altos os resultados, segundo variáveis de infraestrutura da escola, profissionais do magistério e alunos;

b) sejam baixos os investimentos e sejam baixos os resultados;

c) os investimentos sejam baixos, mas os resultados sejam altos;

d) os investimentos sejam altos, mas os resultados sejam baixos.

2) O novo Plano de Ações Articuladas (PAR). Trata-se de um projeto conjunto entre o FNDE e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que visa construir uma metodologia de segmentação das estruturas escolares, classificadas em quatro níveis: insuficiente, baixo, padrão e superior. O intuito é definir as prioridades na contratação de novas escolas e implementação de melhorias estruturais.

Considerações finais

O relatório do CMAP é a culminância de um diálogo entre os técnicos dos órgãos que compõem o Conselho (MF, CGU e Ipea) e os servidores das unidades que integram a CGPAE, especialmente a Comav, representada, na época, pelo autor deste capítulo, entre outros colegas de trabalho. Assim, o artigo é uma proposta de resposta ao FNDE para os desideratos inscritos no relatório do CMAP.

Trata-se de uma sugestão de aprimoramento oriunda de um servidor que teve experiência de 10 anos no FNDE no monitoramento e na avaliação do PNAE e que participou das discussões internas na CGPAE e perante o CMAP.

Assim, propõe-se uma nova matriz de seleção para o monitoramento *in loco* e a assessoria de EEx, com o intuito de favorecer a equidade no atendimento do PNAE.

Capítulo 17

Desenvolvimento de redes de pesquisa apoiadas pelo FNDE para construção de conhecimento em transporte escolar

Lara Batista Ferreira de Lima

Doutoranda e Mestra em Geotecnia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Engenharia de Pavimentação Asfáltica. Engenheira civil pelo IFG. Servidora TAE da UFG, no curso de Engenharia de Transportes. Tem experiência em docência na área de Geotecnia e Infraestrutura de Transportes para graduação e pós-graduação. Contato: lara.batista@ufg.br

Tayana Ferreira Machado

Bacharel e licenciada em História pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Programas e Projetos Educacionais pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Coordenadora do Programa Caminho da Escola e servidora do FNDE desde 2009. Contato: tayana.machado@fnde.gov.br

Introdução

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia caracteriza-se pela crescente especialização da investigação, acelerando a diversificação de conhecimentos e habilidades em uma progressiva descentralização das capacidades de pesquisa (Nações Unidas, 1999).

A dinâmica do desenvolvimento dessas pesquisas pode provocar o risco da existência de lacunas. Portanto, deve ser prioridade nas agendas de políticas internacionais de pesquisa fortalecer as capacidades institucionais, reunir recursos por meio de várias formas de cooperação e melhorar o acesso global às informações das pesquisas científicas.

O desenvolvimento de teorias de redes sociais revelou que a estrutura social das relações em torno de uma pessoa, um grupo ou uma organização afeta positiva-

mente os processos de produção, de forma a se tornar uma característica dominante nos tempos atuais e um mecanismo organizacional para conectar cientistas e instituições comprometidos em compartilhar informações e trabalhar em conjunto (Burt; Kilduff; Tasselli, 2013).

São cada vez mais consideradas como importante instrumento de política não apenas para preencher as lacunas de pesquisa como também para a construção do capital intelectual e o acesso ao capital social. A teoria das redes sociais permite compreender a estruturação da pesquisa, que é complementada com a gestão do conhecimento.

A Comissão das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (UNCSTD) identificou as redes de pesquisa como uma das questões a serem abordadas na "visão comum para o futuro da ciência e tecnologia para o desenvolvimento" (Nações Unidas, 1999).

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 205, determina que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, com a colaboração de toda a sociedade. Já o artigo 208, inciso VII, considera que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

É necessário conhecer toda a cadeia de valor do transporte escolar para que os estudantes cheguem à escola, principalmente os que moram no meio rural ou em locais de difícil acesso, com garantia de segurança e qualidade, de forma a contribuir para reduzir a evasão escolar e ampliar, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência dos estudantes matriculados na educação básica pública.

Nesse sentido, este capítulo traz o desenho de uma rede nacional de pesquisa em transporte escolar apoiada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fim de gerar mais conhecimento científico para subsidiar políticas públicas que melhorem o acesso dos estudantes às escolas nos municípios brasileiros.

O texto se concentrará na teoria de redes sociais e na gestão do conhecimento como ferramentas relevantes para construir o capital intelectual por meio da pesquisa estruturada por uma rede nacional de pesquisa.

Um desenho de rede de pesquisa em transporte escolar é proposto com a concepção, os elementos e as linhas de pesquisa financiadas pelo FNDE por meio de bolsas de pesquisa. Espera-se com isso gerar um capital intelectual no tema, objeto de políticas públicas que afetam todos os municípios brasileiros.

Teoria das redes sociais

As teorias das redes sociais formam um paradigma importante na sociologia contemporânea. As teorias se concentram em como as pessoas, as organizações ou os grupos interagem com outras pessoas nas redes sociais (Burt *et al.*, 2013).

Nesse paradigma sociológico, as relações sociais são estudadas em termos de diagramas de redes sociais que constituem nós (por exemplo, pessoas) e laços (por exemplo, as relações entre pessoas).

Os diagramas podem ser usados para entender os capitais sociais (Williams; Durrance, 2008), a vantagem que um indivíduo, um *cluster* (grupo que atua em conjunto) ou uma rede podem obter das interações sociais como resultado de sua localização nas redes sociais. As teorias são desenvolvidas para explicar por que as pessoas interagem, como interagem, em que nível de proximidade e com que tipo de resultado.

As redes fornecem acesso ao capital social criando rotas pelas quais os recursos (financeiros e informacionais) fluem ao mesmo tempo (Lin, 2001). Dependendo de sua localização, membros da rede, ou nós, ativam essas rotas, também chamadas de conexões, arcos, laços *dentro* e *entre* redes para propósitos específicos. Fundamentalmente, as redes operam na base da troca e da reciprocidade, embora com relações de poder desiguais entre os membros (Polodny; Page, 1998; Plickert *et al.,* 2007).

Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento, por definição clássica, é um processo consciente de definir, estruturar, reter e compartilhar o conhecimento e a experiência de uma organização (Davenport, 1994). Assim, o objetivo da gestão do conhecimento é melhorar a eficiência na operação da rede de pesquisa.

Alguns anos após a definição de Davenport (1994), o Gartner Group criou outra definição, tornando-se a mais citada (Duhon, 1998), segundo a qual a gestão do conhecimento é uma disciplina que orienta uma abordagem integrada para identificar, coletar, avaliar, consultar e compartilhar os ativos de informações de uma organização.

A gestão do conhecimento consiste em um ciclo de criação, compartilhamento, estruturação e auditoria do conhecimento, de forma a maximizar a eficácia do conhecimento de uma organização. Pode-se considerar que são três as áreas principais da gestão do conhecimento: i) acumulação do conhecimento; ii) armazenamento do conhecimento e iii) compartilhamento do conhecimento.

O objetivo da gestão do conhecimento é possibilitar a aprendizagem organizacional e a criação de uma cultura de aprendizagem, na qual o compartilhamento de conhecimentos seja incentivado a quem procura aprender e melhorar.

É importante considerar os tipos de conhecimento e como é possível compartilhá-lo dentro de uma organização. A gestão do conhecimento permite uma melhor consciência situacional e abre portas para aprender sobre as melhores práticas, as lições aprendidas e a melhoria organizacional geral.

Os benefícios da gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento é uma ferramenta importante em qualquer instituição que deseja aumentar seus resultados, pois pode gerar os seguintes benefícios: i) local de trabalho mais eficiente e valorizado; ii) tomada de decisão melhor e mais rápida; iii) maior colaboração; iv) construção de conhecimento organizacional; v) integração dos processos e treinamento otimizado.

Pode ainda ser vista de forma proveitosa como a tarefa de replicar e criar um ambiente de informações conhecido por ser propiciado pela Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de sucesso e implantá-lo em toda a empresa. O aspecto que emerge com grande importância é o das comunicações ricas, profundas e abertas, não apenas dentro da empresa, mas também com o mundo exterior, de forma que os aspectos de integração também podem ser aplicados aos pesquisadores, que são trabalhadores da produção de conhecimento.

Processo de gestão do conhecimento

Ao organizar a gestão do conhecimento para uma organização, há um processo com quatro etapas:

a) descoberta: etapa na qual são identificadas as fontes de conhecimento e na qual o conhecimento crítico é mantido;

b) captura: cada organização é detentora de uma grande quantidade de conhecimento, que deve ser armazenado e organizado de maneira deliberada;

c) processo: é a fase de sintetizar e incorporar o conhecimento, o que envolve a análise do conhecimento acumulado nas duas etapas anteriores. A organização deve avaliar o conhecimento para identificar a melhor forma de incorporá-lo às suas estruturas; e

d) compartilhamento e beneficiamento: permite o acesso fácil ao conhecimento dentro da organização, construindo um sistema que funcione com a consciência de que, como primeiro passo, as pessoas devem entender como usar esse sistema (Kakabadse *et al.*, 2003) (Figura 1).

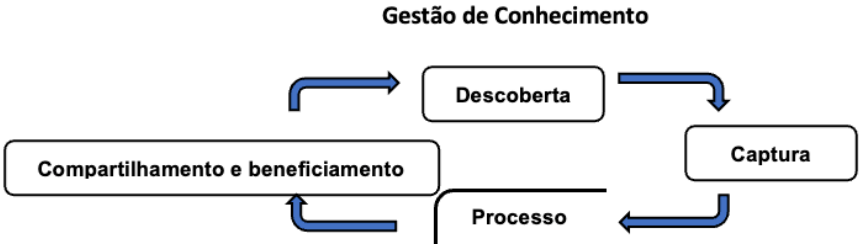


Figura 1 – Processo da gestão do conhecimento
Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Kakabadse *et al*. (2003).

Desenho da rede de pesquisa em transporte escolar

As redes de pesquisa se destacam no cenário científico mundial, o que é reforçado por Adams (2012), em estudo publicado pela revista *Nature*, em que foram observados novos padrões de colaboração na Ciência, indicando que as pesquisas já aconteciam e continuarão acontecendo por meio de redes de pesquisa.

O estudo mostra a ascensão de redes de pesquisa, indicando um novo padrão de colaboração na Ciência, recebendo destaque como método por seus resultados em termos de disseminação do conhecimento, alcance dos artigos e possibilidades de escolhas dos tópicos de estudo de forma estratégica.

A relevância das redes de pesquisa tem sido tão promissora que, nos últimos dez anos, seguem sendo amplamente usadas em diferentes áreas de atuação. Em 2013, a revista *Studies in Higher Education* indicou que o sucesso das universidades em função da pesquisa está relacionado à sua capacidade de apoiar as redes de pesquisa, como forma de organizar os processos de produção e como ligação entre cientistas e instituições para compartilhar informações e trabalhar em conjunto, o que representa importante instrumento de política para fechar a lacuna de pesquisa.

As redes se organizam segundo necessidades ou oportunidades que podem surgir. Elas podem alcançar contextos locais, regionais e internacionais que, visualizadas por seus membros, podem adquirir diferentes formatos para uma melhor proposição na produção, ampliação ou ratificação de conhecimentos.

O propósito da rede é a disseminação do conhecimento e a operacionalização das taxas de crescimento para a criação do novo. Os pesquisadores que colaboram entre si e compartilham um paradigma, uma produção de conhecimento, uma metodologia de

análise de dados, uma hipótese, ou hipóteses alternativas, produzem mais resultados (Clark *apud* Leite *et al*., 2014).

Construção da rede de pesquisa

A constituição de uma rede de pesquisa passa pelo entendimento de que existem pelo menos quatro razões para o pesquisador colaborar: a necessidade de abordar pesquisas complexas, a necessidade de aprendizado e produtividade em pesquisa, a necessidade de reduzir o custo da pesquisa e a necessidade de companhia intelectual (Huang, 2014).

Rogers *et al*. (2005) sugerem que a diversidade de ideias promove inovações. Uma rede de pesquisa se constitui pela forma de articulação do conhecimento dos grupos de pesquisa, que passam a ter nova possibilidade de produção de conhecimento científico, não mais determinada pelas limitações locais, desde que haja um alinhamento com as diretrizes consideradas estratégicas.

A colaboração é necessária para que os pesquisadores abordem questões complexas de pesquisa que, de outra forma, não podem ser abordadas por pesquisadores individuais. Devido à crescente especialização em Ciências, há necessidade de pesquisadores individuais manterem suas próprias atividades focadas e especializadas.

Além disso, a colaboração é importante para o desenvolvimento sustentável dos pesquisadores na criação do conhecimento. Tendo em vista que o conhecimento e a capacidade podem ser substituídos ou atualizados em um ritmo rápido, a aprendizagem contínua e a transferência de conhecimento são fundamentais para que os pesquisadores permaneçam relevantes em seus respectivos campos em um processo contínuo de criação de conhecimento. A colaboração também pode reduzir os custos de pesquisa e pode possibilitar o companheirismo intelectual, cumprindo com o objetivo da pesquisa de expandir as fronteiras do conhecimento (Bukvova, 2010; Katz; Martin, 1998).

Evidências empíricas revelam que o tamanho de um grupo de colaboração tem apenas um efeito linear na produtividade da pesquisa dentro de certos limites superiores e inferiores. A qualidade da pesquisa aumenta com o tamanho do grupo, mas apenas até um limite referido como massa crítica superior (Kenna; Berche, 2011), e o crescimento da produtividade cai acima de um certo limite de tamanho de grupo (Tunzelmann *et al.*, 2003).

A variedade de equipes que um indivíduo integra reduz a produtividade, mesmo que a colaboração aumente a diversidade de informações e conhecimentos (O'Leary *et al.*, 2011). A consolidação de equipes poderia resultar em uma melhoria substancial

da capacidade dos pesquisadores para estabelecer contatos e colaborações com os colegas, favorecendo o potencial dos pesquisadores com publicações de qualidade (Sempere *et al.*, 2002).

Gestão da rede de pesquisa

A gestão tem o papel de criar alinhamento de metas ao construir redes. Uma vez que é programado para uma rede, um objetivo teria maior capacidade de atuar com eficiência e se reconfigurar em termos de vínculos e nós para atingir seus objetivos (Castells, 2011).

As Nações Unidas (1999) consideram que as redes de pesquisa compartilham uma série de elementos comuns: (i) uma adesão, principalmente estruturada em vários níveis; (ii) uma estrutura de governança; (iii) um secretário ou coordenador; e (iv) uma série de atividades realizadas e produtos fornecidos pelo secretariado ou organizados pelos membros (*workshops*, conferências, projetos de pesquisa realizados). A maneira pela qual esses quatro elementos se manifestam determina a aparência, a força e o impacto potencial das redes de pesquisa.

Definição e objetivo da Rede de Pesquisa em Transporte Escolar

A Rede de Pesquisa em Transporte Escolar (RePTE) é formada por um conjunto de atores (pesquisadores e estudantes) destinados exclusivamente a apoiar o desenvolvimento da pesquisa, de produtos e serviços novos ou aprimorar os empreendimentos acadêmicos apoiados pelo FNDE, por meio de um Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (Cecate) de uma universidade credenciada pelo FNDE.

O Cecate consiste em uma unidade de referência e apoio constituída por uma instituição federal de ensino superior (Ifes), com estrutura e equipe para desenvolver atividades de pesquisa, ensino e extensão no âmbito de programas da política pública de transporte escolar, mediante a celebração de termos de execução descentralizada (TED) a serem desenvolvidos a partir de planos de trabalho executados por meio de descentralização de créditos orçamentários e repasse de recursos financeiros, com o propósito de apoiar a gestão e contribuir para melhoria no desempenho da referida política.

A Universidade Federal de Goiás (UFG) foi devidamente habilitada como Cecate. Em 2022, o FNDE publicou um novo edital de habilitação para a expansão do Cecate, a partir dessa experiência exitosa.

Atualmente, a Rede de Pesquisa em Transporte Escolar está em construção e, por esse motivo, ainda não foram realizadas pesquisas no formato colaborativo. Porém, é imprescindível destacar as expectativas de contribuições que as redes de pesquisa sinalizam para a política pública do transporte escolar e para os pesquisadores da área.

Em redes científicas, os nós podem representar várias entidades, como cientistas individuais, laboratórios, instituições acadêmicas, revistas científicas, artigos publicados e até palavras e tópicos em artigos (Holbrook *et al*., [s.d.]). Da mesma forma, os arcos podem representar diferentes formas de relações, como troca de conhecimentos e dados, laboratório, materiais, coautoria, citações, intercâmbios entre instituições. Isso torna o tema das redes científicas interdisciplinar, o que significa que diferentes contribuições disciplinares são integradas em direção ao objetivo comum de compreender o objeto e a evolução da Ciência.

Dentro desse entendimento, a Rede de Pesquisa em Transporte Escolar tem como objetivos:

• qualificar a política pública de transporte escolar, tornando-a baseada em evidências;

• apoiar o FNDE no suporte ao planejamento, implementação e controle da política pública de transporte escolar e outras atividades acessórias voltadas ao desenvolvimento educacional;

• incentivar colaborações de pesquisa, promovendo a conexão de pesquisadores e outras partes interessadas;

• construir agendas de pesquisa multidisciplinares;

• fomentar massas críticas no meio acadêmico, como também na gestão pública;

• disseminar estudos e pesquisas em transporte escolar público e

• tornar um tema científico no meio da pesquisa acadêmica.

Além dessas contribuições esperadas para a RePTE, vale ressaltar que, do ponto de vista do desenvolvimento de pesquisa, as redes de colaboração estimulam uma rápida disseminação de conhecimento, permitem atuação em tópicos específicos por indivíduos do grupo como parte de uma demanda ampla de pesquisa e geram artigos colaborativos, que tendem a ser citados com mais frequência (Adams, 2012).

A RePTE, como uma rede, possui nós e centroide (analogamente a um elemento que possui um centro geométrico, definido por centroide, e possui nós que interligam as relações dos pontos que formam esse elemento). Um Cecate credenciado pelo FNDE como coordenador e as demais Ifes atuam como centroides conectores, que se conectam e contribuem com a RePTE. Como o Cecate-n é o coordenador, todos os demais centroides serão conectados a ele.

Assim, como centroides conectores entendem-se as entidades de pesquisa que podem se candidatar a membro da RePTE por meio de um edital de bolsa de pesquisa, do Cecate-n em cooperação com FNDE, com bolsas para o desenvolvimento da pesquisa em nível de graduação ou pós-graduação. É importante para a sua gestão que haja uma organização interna normatizada representando os seus valores, de forma transparente, com regras aos participantes que vão guiar a sua participação e suas expectativas por meio de relações e atividades profissionais, visando à adequação dos comportamentos individuais e coletivos.

Suporte do Cecate-n aos participantes da RePTE

A construção da Ciência é coletiva e social, envolvendo vários pesquisadores de forma articulada com um único objetivo: a transformação da sociedade. A construção da Ciência, por conseguinte, requer que cada campo de estudos tenha clareza do seu objeto e do seu papel no complexo sistema social, a fim de organizar a produção do conhecimento diante das pesquisas realizadas no sistema de produção científica.

O histórico e o legado de conhecimento que o FNDE, juntamente com as universidades, adquiriu ao longo dos anos, permitiu e vem permitindo maior domínio da temática do transporte escolar. Dentro da construção da ciência do transporte escolar, o entendimento do fenômeno de transporte, o objeto com os seus elementos, é bem fundamentado, o que é essencial para o avanço da pesquisa. À medida que o campo de estudo avança, a Ciência exige amadurecimento e crescente nível de formalização (Magalhães, 2010).

Para que a rede seja um instrumento de conexão mais produtivo, como uma de suas características, os dados, as informações e o conhecimento serão disponibilizados para o desenvolvimento da pesquisa, assim podendo a Ciência avançar com mais amadurecimento e maior nível de formalização. Definições pouco precisas providas pelo senso comum não serão mais suficientes.

A Ciência do Transporte Escolar deve progredir, para isso o Cecate-n irá contribuir para o seu desenvolvimento, subsidiando bolsas de pesquisa aos estudantes por meio de chamadas públicas para as Ifes. Orientador e estudante devem submeter a proposta a um comitê de pesquisa composto por pesquisadores e técnicos, para avaliar quanto ao seu mérito e aprovação e serem contemplados com as bolsas.

Linhas de pesquisa para a Rede de Pesquisa em Transporte Escolar

As linhas de pesquisa abordadas nesta seção têm como base a tese de Magalhães (2010), que traz uma grande colaboração para a prática científica do transporte escolar, abordando a ciência e a contribuição de elementos de ordem metafísica para o seu desenvolvimento e apresentando pensamentos fecundos para o avanço da prática científica.

A área de pesquisa em transporte tem se desenvolvido, via de regra, segundo a visão dominante das ciências empíricas. Essa visão se caracteriza pela extremada importância dada às observações, que são tidas como as fontes primárias para a construção de teorias. Isso pode ser percebido pela preferência a trabalhos nos quais dados estatísticos são apresentados e, em geral, pouco se discute sobre o recorte dado à realidade. Entretanto, é possível perceber a participação ativa do sujeito em moldar o material proveniente das sensações dentro de modelos e conceitos predefinidos em que o mesmo *input* sensorial pode ser interpretado de maneiras distintas.

Da mesma forma, a verdade desses enunciados universais (teorias) é conhecida pela experiência; contudo, está claro que a descrição de uma experiência – de uma observação ou do resultado de um experimento – só pode ser um enunciado singular, e não um enunciado universal (Popper, 2006)

A visão sintetizada por Fourez (1995) é fundamentalmente construtivista, o que significa dizer que o conhecimento é construído, e não exclusivamente proveniente do mundo exterior e de maneira imediata. A observação é, antes de mais nada, uma interpretação.

Conforme Hessen (1978), no conhecimento encontram-se frente a frente, e separados um do outro, a consciência e o objeto, em um dualismo que pertence à essência do conhecimento. Não há como negar a natureza subjetiva do conhecimento. Dessa forma, para a definição das linhas de pesquisa é essencial o entendimento do conceito de transporte a ser adotado na rede de pesquisa. O fenômeno do transporte (Magalhães *et al.*, 2014) implica um sujeito do transporte, um meio de transporte e um objeto do transporte.

O sujeito do transporte é aquele que possui uma necessidade ou um desejo cuja satisfação requer o deslocamento de um objeto qualquer. O objeto do transporte, por sua vez, é aquilo cujo deslocamento é necessário para a satisfação das expectativas do sujeito do transporte. O meio de transporte, por fim, é aquilo que efetivamente transporta o objeto.

Os sistemas de transporte são sistemas infraestruturais. Isso quer dizer que é sobre eles que os demais sistemas (econômico, político e cultural), a superestrutura, podem se desenvolver. A finalidade do sistema de transporte é a satisfação de uma

necessidade social (individual ou coletiva), o deslocamento de algo (pessoa ou artefato), e essa necessidade não se origina no próprio sistema de transporte, mas em outro sistema externo a ele. Por exemplo, a necessidade de deslocamento de pessoas entre sua residência e unidades de educação não surge no sistema de transporte, mas em um sistema educacional ou mesmo em outros sistemas (familiar, econômico etc.).

O transporte escolar é um subsistema de transporte de uma sociedade, tendo em vista que existe uma relação entre o sistema de transporte e os outros subsistemas componentes da sociedade humana (Figura 2). O Sistema de Transporte Escolar (STE) depende da sua abordagem enquanto subsistema de um sistema social mais amplo.

Assim, o STE deve ser constituído de entes, pessoas e artefatos (veículos, instrumentos etc.) que podem participar de outros sistemas (cultural, econômico, político, familiar), tendo sua forma de atuação influenciada por essa diversidade de perspectivas; os artefatos são produzidos na interação (reconhecidas e estudadas) entre sistemas (ex.: econômico e cultural, no caso de pesquisa). O STE deve atender aos requisitos postos pelo sistema educacional (Magalhães, 2010).

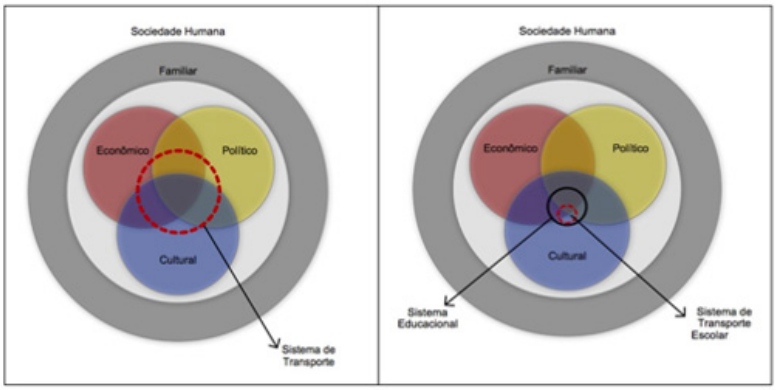


Figura 2 – Sistema de transporte de uma sociedade humana
Fonte: Magalhães (2010).

Diferentes autores na área de Transporte designam de forma diferente os componentes de um sistema de transporte, com distintas visões ou de critérios que melhor atendem aos propósitos e aos contextos em que as classificações são elaboradas (Pesquisas FNDE-UnB) (Magalhães, 2010).

Assim, entende-se por sistema de transporte um conjunto de elementos, atividades organizadas em um ambiente, que se inter-relacionam, influenciam-se mutuamente, permitem ou impedem o movimento. As atividades ocorrem em um ambiente a partir dos componentes. Dessa forma, a estruturação semântica para um sistema de transporte deve considerar os elementos físicos e lógicos e o ambiente (Ceftru, 2007) (Figura 3).

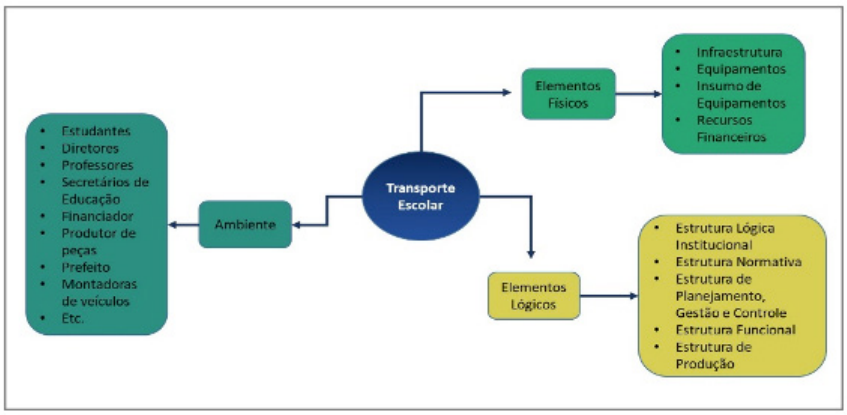


Figura 3 – Componentes do sistema de transporte escolar
Fonte: Ceftru (2007).

Uma vez compreendendo o objeto de pesquisa, a definição das linhas se baseia nos componentes do seu objeto:

1) **Elementos físicos do STE:** contemplam pesquisas relacionadas com os elementos físicos, como infraestruturas e equipamentos. Os equipamentos são os veículos, a sinalização e os acessórios (de controle). As infraestruturas seriam as vias, paradas, terminais e demais construções.

2) **Elementos lógicos do STE:** os elementos lógicos aqui considerados para contemplar essa linha de pesquisa são as estruturas normativa, funcional, de gestão, de produção e político-institucional, essenciais para a consecução do deslocamento. A estrutura normativa são os conjuntos de legislação, normas técnicas, contratos, convenções e regimentos que versam sobre o sistema de transporte. A estrutura funcional, por sua vez, é a forma de organização dos elementos físicos segundo as finalidades do sistema de transporte (a movimentação). A estrutura de produção (cadeia produtiva) é a forma de organização dos serviços e dos processos de produção de bens necessários para o transporte. A estrutura de gestão é a forma de acompanhamento dos serviços e dos processos de produção do transporte. A estrutura político-institucional considera a forma de organização dos diversos atores de forma a repartir as responsabilidades e competências acerca do funcionamento, da produção e da manutenção do sistema de transporte.

3) **Ambiente do STE:** contempla pesquisas que estudam as relações entre o sujeito e o meio e o meio e o objeto. São estudos relacionados com estudantes, diretores, professores, secretários de Educação, financiadores, produtores de peças, prefeitos, montadoras de veículos etc.

Considerações finais

O avanço da tecnologia vem permitindo a elaboração de ferramentas que analisam diversos aspectos de uma amostra ou experimento, e o compartilhamento dos resultados com outros pesquisadores possibilita maior exploração e discussão desses resultados, trazendo detalhes importantes gerados por experiência em áreas interligadas, mesmo que distintas, mas que se completam.

Assim, o trabalho em redes de pesquisa fornece uma aprendizagem compartilhada, novas oportunidades de investigações, o estabelecimento de novos projetos, aplicações conjuntas de fundos e transferência de tecnologia.

Com esse ganho em profundidade e conteúdo, as colaborações aumentam a divulgação mais ampla dos resultados. Construir essas redes é importante para os países em desenvolvimento, especialmente aqueles em que o financiamento de pesquisas é escasso, por características inerentes ao país ou por decisões governamentais.

Por outro lado, o tema transporte escolar ainda é pouco explorado no Brasil, assim como internacionalmente. É um serviço que deve ser prestado pelo Estado e ser atendido em todas as redes de ensino dos municípios, dos estados e do Distrito Federal.

Desse modo, pela complexidade do tema e pela importância do seu papel na construção da sociedade, entende-se que a Rede de Pesquisa em Transporte Escolar fomentará cada vez mais estudos e pesquisas que promoverão o aprimoramento dos programas desenvolvidos pelo FNDE.

LINHA TEMÁTICA 2

FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS



Capítulo 18

Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o papel do FNDE nas políticas educacionais

Valdoir Pedro Wathier

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. Atua como coordenador-geral de Manutenção da Educação Básica no Ministério da Educação (MEC). Contato: valdoirpw@gmail.com

Introdução

Neste capítulo, tomamos como referência as discussões do Fórum de Integração Brasil-Europa (Fibe), cuja primeira parte do tema foi "Desafios do Desenvolvimento", em que a Educação entrou em voga. A segunda parte do tema tratou do Futuro da Regulação Estatal e, no campo da Educação, em especial da educação básica, a palavra regulação acabou se traduzindo, neste contexto, como colaboração.

Esse foi o enfoque provocado na Mesa 19: Relações Intergovernamentais e Regime de Colaboração, com participação de representantes diversificados, com preponderante especialização e interesse na área educacional, contando com representação também do FNDE.

A preocupação em situar a discussão no campo da Educação e a abordagem que vai além da noção de governo monolítico, reconhecendo a multiplicidade de atores e a premência de atuação colaborativa, em rede, é altamente reveladora do conhecimento presente: não há desenvolvimento sem educação; não se viabiliza educa-

ção de qualidade sem atuação do Estado; não há condição estatal sem multiplicidade de instituições ou sem o fortalecimento daquelas dedicadas à Educação.

Duas marcas das políticas sociais e das relações intergovernamentais são o assistencialismo e o clientelismo, que não foram extintos, mas progressivamente passaram a ser abordados pela perspectiva do Direito e do pacto federativo, incluindo o regime de colaboração.

O quanto se consegue transitar de clientelismo e assistencialismo para uma perspectiva mais aderente a uma república federativa, a um Estado democrático de Direito, depende de assumirmos o financiamento e a gestão não como pêndulos, mas como pilares, cuja sustentação é voltada para a educação de qualidade, para todos, como direito de cada um e como dever das múltiplas instituições que compõem o Estado.

Nesse sentido, deixa-se de lado o dilema de se o problema é a falta de recursos ou a má qualidade da gestão. Assumimos a premissa de que dinheiro sem gestão ou gestão sem dinheiro são igualmente incapazes de promover políticas educacionais, quanto menos garantir educação de qualidade a todos. Além disso, há evidências de fragilidades em ambos os aspectos e, também, evidências – na perspectiva pós-Constituição de 1988 – de evoluções em ambos os aspectos.

Nesse campo, o fato de as preocupações se voltarem ao financiamento, e, em larga medida, centrarem-se no do FNDE, é consequência do papel desempenhado por essa instituição, que se construiu progressivamente como protagonista da viabilização do financiamento e da gestão de políticas educacionais.

Múltiplas vozes no Fórum sinalizaram preocupações no sentido de que no FNDE a gênese da qualificação técnica seja fortalecida na autarquia. Se é notório que a atuação qualificada do FNDE é vital para a efetivação do direito à educação, então é necessário analisar no mínimo dois lados do prisma: a) o que a autarquia tem feito para que a qualificação técnica seja um valor de dentro para fora? e b) quais fatores são primordiais para essa qualificação, cuja constituição ou fomento cabe a outros atores da malha institucional que tece o Estado?

Nas próximas páginas, discutiremos em especial a primeira questão e, a partir dela, como gerar insumos para que sejam compreendidas e empreendidas ações de fora para dentro, compreendendo esses movimentos sempre como dialógicos.

Uma linha da história institucional

A criação do FNDE foi calcada no princípio da descentralização, taxado no Decreto-Lei n. 200/1967. Segundo Parente (2006, p. 20), "é parte de uma tendência descentralizadora diante de um contexto centralizador". Conforme Campos (2008), pro-

gressivamente, a autarquia passou por diversas mudanças, com especial destaque para a incorporação de outras instituições:

> Inúmeras reformas regimentais e organizacionais, ao longo de seus 40 anos de existência, o FNDE acabou por se ressentir de uma ausência de identidade, o que dificultava o compartilhamento dos seus objetivos e da sua missão pelo corpo funcional. (Campos, 2008, p. 6).

Quanto às incorporações de outras organizações, cabe destacar a fusão entre FNDE e FAE, ocorrida por meio da Medida Provisória n. 1.549, de 14 de fevereiro de 1997 – transformada na Lei n. 9.649, em 1998. Com isso, como destaca Parente (2006, p. 20):

> Até 1997, o MEC contava com o apoio da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que executava programas educacionais com recursos do Tesouro Nacional e do FNDE. Nesse mesmo ano, a FAE foi extinta com o objetivo de dar continuidade à política de descentralização do Governo Federal, oferecendo maior racionalidade ao processo de financiamento da educação básica e propiciando um melhor atendimento às escolas e alunos beneficiados. Todas as atribuições que, antes, eram de responsabilidade da FAE ficaram a cargo do FNDE.

Frare (2006, p. 69) entende que "o FNDE passou por um momento de turbulência importante com a incorporação da FAE", pois sua missão passou a ir além de financiador, incorporando a gestão de programas (Frare, 2006, p. 59). Essa fusão representou a culminância de um processo que perdurou por décadas, voltado a reduzir a fragmentação da política educacional em diversos programas, geridos por diversas entidades. Antes de fundir-se ao FNDE, a FAE congregou uma série de atribuições nas políticas educacionais:

> Em 1981, a dispersão da ação assistencial praticada no ministério foi percebida como negativa aos próprios princípios educacionais. O diagnóstico constante no relatório da reforma administrativa do MEC admitia que os esforços empreendidos na trajetória da política de assistência ao educando acabaram por configurar um quadro difuso, construído à margem de uma política oficial deliberada, prioritária e adequadamente articulada nos seus aspectos operacionais (...).
>
> A proposta de solução (...) foi a de integrar em uma única agência governamental todas as atividades relativas à assistência ao estudante, eliminando duplicações de funções e de atividades (...) (Castro, 2001, p. 74).
>
> Nos anos 1990 (...) a nova política predominante passa a ser a descentralização

> de recursos: a FAE somente os **aloca e os gerencia**, e a execução deles é realizada por estados, municípios e escolas. (Castro, 2001, p. 79).

Essa nova lógica, de menor execução direta, com mais alocação de recursos, e o seu gerenciamento, aproximou os papéis de FAE e FNDE, o que levou ao processo efetivado em 1997, de unificação das instituições, com o FNDE herdando esse papel de gerenciamento e associando à sua missão original de captar e distribuir: "[...] De instituição essencialmente arrecadadora e redistribuidora de recursos para gestora de políticas públicas em educação [...]" (Wathier, 2013).

Além disso, o período foi marcado pela extinção das Delegacias Regionais do MEC (Demec), as quais cumpriam papel articulador:

> Os dirigentes das DEMECs e seus burocratas tinham um papel de intermediação entre as unidades federadas e o ministério, quando da apresentação do PTA e, também, entre os municípios e o ministério, assim como realizavam o acompanhamento físico-financeiro e avaliavam os resultados em nível local mediante a análise da prestação de contas e a verificação *in loco* dos resultados. (Castro, 2001, p. 69).

Após essas profundas mudanças, "o novo órgão continuou a ser *loci* decisório estratégico" (Castro, 2001, p. 87, grifo do autor). Esse "novo FNDE", caracterizado por Castro (2001), surgiu a partir de 1997. Contudo, as novidades estavam especialmente na maior gama de atribuições, na ampliação dos recursos sob sua gestão e na diversidade que compunha a cultura organizacional, pois algumas deficiências antigas mantiveram-se presentes.

> [...] Análises realizadas internamente, em 2004, constataram que a gestão do Fundo ainda apresentava insuficiências e deficiências que comprometiam a qualidade, a eficiência e a transparência da sua atuação (Campos, 2008, p. 6).

Foi quase uma década depois da fusão com a FAE e diante do diagnóstico sobredito que foram, por meio da Lei n. 11.357/2006, criadas as carreiras de especialista (de nível superior) e de técnico (de nível médio), em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais.

A terminologia adotada remete ainda aos dilemas enfrentados nas fusões institucionais, e atualmente exige atualizações relativas ao cenário contemporâneo e à visão de futuro que decorrem do aprimoramento das demandas sociais por educação de qualidade para todos.

Do cenário original à visão de futuro

A criação do FNDE e seu histórico institucional perpassou por cenários de políticas educacionais incipientes e marcadas por fragmentação. Pelo menos até a década de 1990, o foco estava em garantir minimamente o acesso e a manutenção e infraestrutura das escolas, com a educação pública caracterizando-se por expressiva assimetria: casos de escolas de excelência e grande contingente da população sem obter acesso ou tendo-o apenas para os primeiros anos do ensino fundamental.

Um dos dilemas predominantes estava no estabelecimento de um modelo de oferta e na definição de papéis, caracterizado pelas imprecisões de centralização *versus* descentralização.

A Constituição de 1988 teve papel central em positivar a educação como direito e prever elementos balizadores do modelo colaborativo da promoção da educação. Disso decorrem outras necessidades, como a efetiva constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e a consolidação de estratégias para a equidade, com foco na aprendizagem e no desenvolvimento integral do estudante.

Tais enfoques exigem, mais do que processos estanques, a capacidade de diálogo, de gestão compartilhada e de atuação em rede. A Figura 1 explicita as diferenças de cenário pelas quais transita o FNDE em uma relação circular: enquanto instituição profundamente alcançada por esse processo nacional, o FNDE também tem se consolidado como ator preponderante nessa jornada de fortalecimento das políticas educacionais.

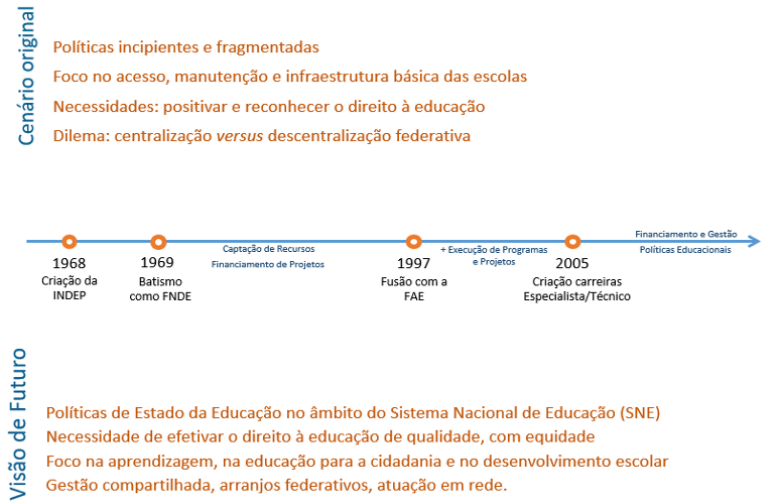


Figura 1 – Cenário original *versus* visão de futuro do FNDE
Fonte: Elaboração própria. Trabalhos resultantes da Portaria FNDE n. 641/2021.

Enquanto na Figura 1 trata-se de uma visão macro, pode-se identificar esse processo nos campos específicos de atuação da instituição. A Figura 2 exemplifica essa linha do tempo e o desenvolvimento das concepções no campo das políticas de fundos, de alimentação escolar e de prestação de contas.

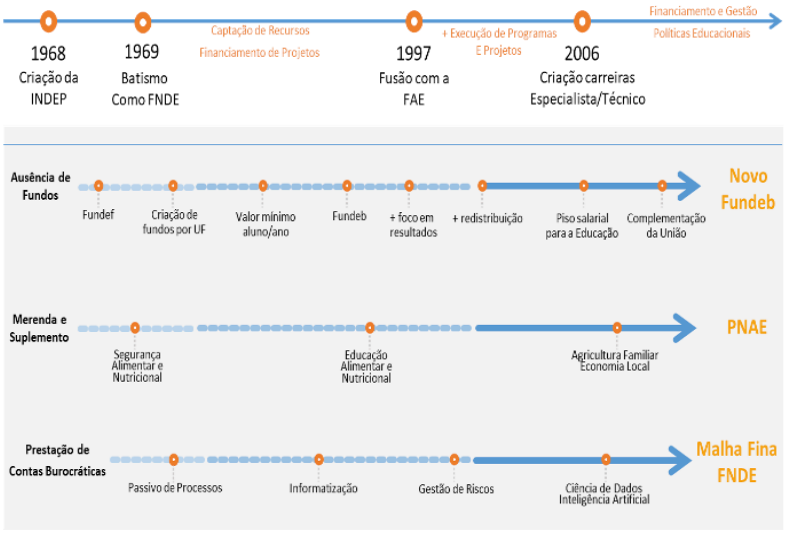


Figura 2 – Evolução ao longo do tempo – Fundos, Alimentação e Prestação de Contas
Fonte: Elaboração própria. Trabalhos resultantes da Portaria FNDE n. 641/2021.

Para além dos exemplos, fenômeno similar ocorre em relação aos diversos campos de ação do FNDE. Por um lado, isso revela o aprimoramento das demandas por políticas educacionais e, por outro, revela efeitos da ação institucional (Figura 3).

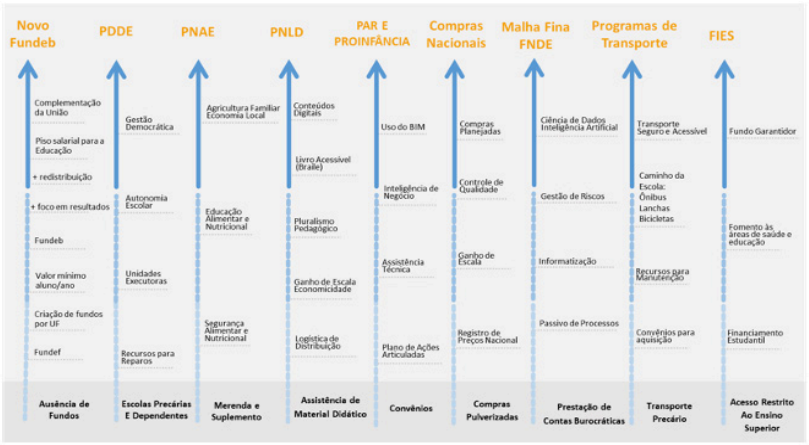


Figura 3 – Evolução ao longo do tempo nas linhas de atuação do FNDE
Fonte: Elaboração própria. Trabalhos resultantes da Portaria FNDE n. 641/2021.

Nessa evolução, a Emenda Constitucional n. 108, de 2020, é destacada por ter elevado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a mecanismo permanente, fortalecido pela expressiva ampliação da Complementação da União.

Há outro elemento, menos destacado, mas que trará igualmente efeitos de médio e longo prazos substanciais: a integração dos diversos programas em um mecanismo de cômputo, reforçando a natureza de sistema do financiamento da Educação.

Desse modo, passa-se a contar com um robusto mecanismo que busca equilíbrios entre a focalização (por meio de programas, com assistência técnica e financeira) e redistribuição para equalização (por meio da política de fundos), permitindo avanços no sentido de construir uma gestão do financiamento que permita atender a todos, consideradas as diferenças.

Trata-se de uma condição nova, que exige aprendizados, os quais demandam algum tempo e ação integrada e colaborativa de múltiplas instituições. E, de relevância que supera as expectativas, requer visão atualizada dos órgãos de controle e de órgãos decisórios, como o Ministério da Economia e a Casa Civil, além do destacado papel do Poder Legislativo. Significa dizer que conferir o caráter estatal exige atuação convergente no pluralismo institucional.

Transformação governamental e valor público

Passo primordial para a efetiva constituição de um novo FNDE é ter clareza do valor público que a instituição tem a missão de entregar. Nesse sentido, em decorrência do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), instituído pelo Decreto n. 10.382/2020, o FNDE desenvolveu seu Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). Entre as diversas ações previstas nesse plano, cabe destaque a duas ações: a revisão da cadeia de valor e a proposta de nova estrutura regimental.

Com esse diagnóstico, foi realizado um amplo trabalho de análise das normas que estabelecem o campo de atuação da autarquia. Seguindo a metodologia do Ministério da Economia, foi elaborada a Cadeia de Valor Integrada do FNDE, voltada ao papel de gestão do financiamento e aos valores públicos que a instituição gera para a sociedade.

Tal enfoque não é de ordem técnica de orçamento, mas sim atrelado à especialização no campo das políticas educacionais e, por isso, com a finalidade de gerir com foco no desenvolvimento da Educação. A Figura 4 traz o novo desenho, elaborado no campo técnico e aprovado pela gestão do FNDE.



Figura 4 – Cadeia de valor do FNDE
Fonte: Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação (CGEDI/FNDE).

Por decorrerem de leis específicas, alguns domínios de atuação constam destacados, a exemplo da alimentação escolar, da infraestrutura educacional e do financiamento estudantil. Contudo, evidencia-se a organização em aderência ao PDCA: de Planejar a Gestão do Financiamento (*Plan*), Prover o Financiamento (*Do*), Monitorar a Gestão do Financiamento (*Check*), que se estende até a conclusão da prestação de contas que, por sua vez, age retroalimentando o ciclo[1]. Tal abordagem está em estreita harmonia com a percepção da Auditoria Interna do FNDE (Audit), materializada em trabalho que focou no processo de monitoramento de políticas educacionais do FNDE (Figura 5).

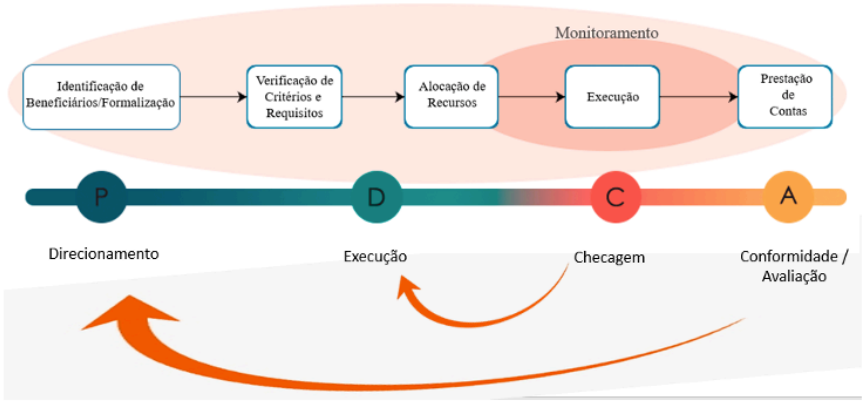


Figura 5 – Diagrama de Monitoramento de Política Educacional, com base no PDCA
Fonte: Relatório de Auditoria Interna n. 03/2020.

[1] *Os papéis de Planejamento e Avaliação integram a atuação do MEC, como coordenador das políticas, e por meio de suas diversas secretarias, bem como do Inep, especialmente no seu papel relevante quanto ao campo censitário e avaliativo, que representam informações imprescindíveis para se pensar as políticas educacionais. Note-se que as secretarias do MEC e o Inep compõem o Conselho Deliberativo do FNDE, ou seja, estão integrados organicamente.*

A necessidade de uma visão sistêmica da Educação é o mote que tem sido assumido no FNDE pela abordagem do Monitoramento Integrado (Moni), materializada em trabalho realizado a partir de desafio selecionado na Chamada Supera-Covid, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Essa integração perpassa diversos níveis e visa evidenciar a conexão entre a ação micro, no campo dos programas individuais, com as ações macro das políticas educacionais, estabelecidas em especial por meio do Plano Nacional de Educação e, no âmbito do Governo Federal, pelo Plano Plurianual da União. A Figura 6 apresenta visão da perspectiva de integração.

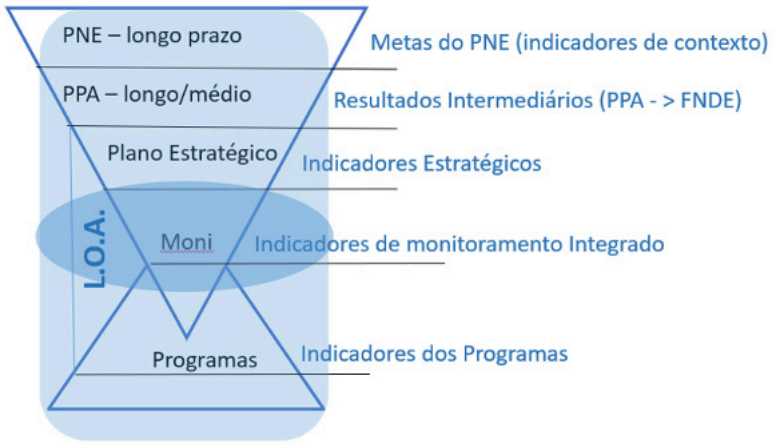


Figura 6 – Perspectiva de integração no monitoramento de política educacional
Fonte: Documentação do Projeto Monitoramento Integrado.

Embora existam metas e estratégias no PNE, metas e resultados no PPA e no Plano Estratégico do FNDE, bem como para os programas, diagnostica-se precisamente a carência de indicadores integrados da política educacional. Esses seriam o ponto-chave para construir propostas de aprimoramento. Como exemplo, cita-se a evidenciação dos municípios que têm ou não sido alcançados pelas políticas, a correlação desse alcance com os resultados alcançados, a identificação de perfis representativos de municípios.

Tais referências podem viabilizar melhores desenhos de assistência técnica, elemento essencial para tornar efetiva a assistência financeira, bem como propor critérios de atuação, a exemplo do direcionamento de transferências discricionárias. Evidenciou-se que o FNDE possui dados e insumos para promover visões com essa natureza integradora de diagnóstico e proposição, restando a necessidade de se criar condições organizacionais para sua efetivação.

Ao integrar essas dimensões, evidencia-se também que os diversos atores contribuem para (o sucesso ou fracasso da) efetivação do direito à Educação. O Plano Nacional de Educação (PNE) tem seu alicerce na Constituição Federal de 1988 e sua

legitimidade decorre do processo de discussão que fundamenta sua elaboração. Tal discussão envolve organizações sociais, todos os entes federados e culmina na deliberação no Congresso Nacional.

O Plano Plurianual deve estar articulado com o PNE, pois mobiliza as prioridades de governo e dialoga com o PPA precedente, razão pela qual se espera ser mecanismo promotor da continuidade e da priorização das políticas educacionais.

Desses mecanismos, desdobram-se o Plano Estratégico do FNDE, também articulado com o do MEC, e alcança a gestão setorizada dos programas. Com isso, estabelece-se a interconexão das ações, evidenciando que a garantia do direito à Educação não é responsabilidade de um ator ou de uma esfera, mas sim um desafio nacional, uma responsabilidade do Estado brasileiro.

Identidade e valorização institucional

É reconhecido que o histórico de fusões institucionais fez com que, como já dito, com "40 anos de existência, o FNDE acabou por se ressentir de uma ausência de identidade, o que dificultava o compartilhamento dos seus objetivos e da sua missão pelo corpo funcional" (Campos, 2008, p. 6). Tal diagnóstico coincide com o período de criação de carreiras próprias do FNDE, pela Lei n. 11.357/2006, o que gerou efeitos positivos para a configuração da identidade institucional.

Em 2021, ao completar 53 anos, foi instituído um grupo de trabalho, por meio da Portaria n. 641/2021, congregando servidores de diversas áreas do FNDE (GT), a fim de identificar necessidades e propor melhorias institucionais.

Após realização de estudos, reuniões e prospecções, o GT apresentou posição conclusiva dos trabalhos, evidenciando, por um lado, a evolução do papel do FNDE nas políticas educacionais:

> Potencializado por fusões institucionais, o FNDE se consolidou como instituição de referência na gestão das políticas e do financiamento da Educação em âmbito federal. Atualmente, a instituição atua como agregadora de valor nas transferências realizadas, dedicada a transformar cifras genéricas em recursos efetivamente aplicados em educação. Medidas relevantes auxiliaram nesse alavancamento, sendo a criação das carreiras de Especialista e Técnico um importante marco, acompanhado de consistentes políticas internas de qualificação e na postura dos servidores, caracterizados pela integridade, compromisso técnico, proatividade e inovação.

Por outro lado, também ficou evidente a situação alarmante que pode, a médio prazo, comprometer a execução das ações a cargo do FNDE, exigindo medidas céleres e contundentes frente à tendência de evasão de servidores da autarquia:

> Ocorre que, progressivamente, evidenciou-se que a dimensão dos desafios suportados no FNDE e a qualificação dos servidores não encontram condições equivalentes na carreira, o que traz consequências: i) perda de servidores para cargos e gratificações em outros órgãos; ii) saídas para ingresso, por concurso, em outras carreiras; iii) baixa perspectiva de permanência. Com isso, o FNDE hoje (1º sem/2022) conta com apenas 38% dos cargos ocupados; destes, quase 20% estão atuando em outros órgãos, o que faz com que apenas 31% estejam em atividade na Autarquia. Em 2007 foi realizado o primeiro concurso para Especialistas e Técnicos: nos 3 anos seguintes, 149 servidores deixaram o FNDE por posse em outro cargo, e outros 54 pediram exoneração (média de mais de 67 servidores deixando a autarquia por ano). Em 2013, novo concurso foi realizado e seguido de fenômeno similar. Realizar concurso público é imprescindível, mas não suficiente.

A fim de tratar da causa raiz do problema e mitigar o risco de fragilização da excelência demandada na gestão das políticas educacionais, o GT propôs o realinhamento da carreira ao contexto atual da administração pública federal e das políticas educacionais, sob o argumento de que é preciso materializar medida que:

> expresse o caráter estratégico das políticas educacionais, possibilitando atrair e reter pessoal de qualificação condizente com o desafio educacional do Brasil. Nesse sentido, a medida [...] é o reconhecimento de que as carreiras de Especialista e Técnico têm atuação equivalente ao Grupo Gestão[1], que reúne carreiras de excelência da Administração Federal, e ao qual atribuições de gestão governamental das nossas carreiras, nos aspectos relativos ao financiamento, planejamento, implementação, controle, avaliação e subsídio à formulação de políticas educacionais se adequam perfeitamente (Brasil, 2021).

A proposta sustenta-se pela tese de que os servidores das carreiras do FNDE realizam atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos a financiamento, planejamento, implementação, controle, avaliação e subsídio à formulação de políticas educacionais.

Assim, com condições institucionais muito díspares em relação aos pares do Governo Federal que desenvolvem atividades similares, a baixa permanência dos servidores nos cargos expõe a instituição a riscos de integridade, a exemplo do conflito de interesses.

Considerações finais

Priorizar a educação e conferir o caráter de Estado às políticas educacionais exige criar as condições de fortalecimento de instituições-chave, com destaque aqui para o papel do FNDE.

Trata-se de garantir que aos recursos geridos e descentralizados sejam agregados os valores da equidade, redistributividade, controle de qualidade e assistência técnica. Significa, portanto, garantir que a uma cifra genérica sejam agregados valores múltiplos – equidade, redistribuição, atuação em rede, assistência técnica e padrões de qualidade –, para efetiva aplicação em Educação e geração de benefícios econômicos e sociais.

Esse modelo de atuação, que é a demanda contemporânea para que se consiga, por meio da Educação, desenvolver o futuro, requer articulação no regime de colaboração federativa, cuja coordenação é imprescindível e indelegável pelo Estado.

As ações aqui abordadas evidenciam que há esforços institucionais sendo empreendidos nesse sentido, para seguir alimentado o ciclo de contribuir para o desenvolvimento da Educação, que, por sua vez, tem elevas as demandas, e exige respostas cada vez mais qualificadas.

Dar condições ao FNDE de atuar de forma técnica, especializada e dinâmica é uma tarefa que exige esforços também externos, das múltiplas instituições que tecem o Estado. Por certo, priorizar a Educação exige mais do que declarações: exige ações concretas no sentido de construir e fortalecer a malha institucional que tece um estado democrático e de direito.

Capítulo 19

Federalismo no Brasil e os avanços no financiamento da educação básica

Ana Paula Torres

Doutora e mestra em Educação Escolar, graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Araraquara). Servidora federal da carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE desde 2008. Contato: ana.torres@fnde.gov.br

Maria Raquel Stacciarin

Especialista em Gestão de Pessoas pela Enap e em Planejamento e Gestão Municipal pela Unesp. Graduada em Administração Pública, pela Unesp, e servidora pública federal com mais de 15 anos de experiência em gestão pública. Atualmente, compõe a Equipe do LA-BORA! gov, laboratório de gestão inovadora do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Contato: maria.stacciarini@gmail.com

Ulisses Anacleto Pereira Orlando

Graduado em Administração de Empresas. Pós-graduado em Gestão Pública. Servidor do FNDE, com mais de 28 anos de experiência em gestão pública e desenvolvimento de sistemas de monitoramento. Coordenador de Operacionalização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e Apoio Operacional ao Salário-Educação e Fundeb. Contato: ulisses.orlando@fnde.gov.br

Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar como as características da estrutura federativa e a influência das relações intergovernamentais têm sido determinantes para o financiamento da política educacional brasileira.

A educação é um direito fundamental de natureza social previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Configura-se como um dos fatores mais importantes para gerar oportunidades iguais entre os indivíduos, e, portanto, um instrumento capaz de aumentar a mobilidade social, permitindo a geração de uma distribuição de renda mais equitativa.

No caso do financiamento da educação, a dimensão de equidade pressupõe a existência de um arcabouço normativo institucional que garanta a justiça no processo de distribuição dos recursos entre os entes federados, assim como a ética e a solidariedade nas relações entre eles e a esfera da União (Martins, 2009).

O processo de cooperação no setor educacional entre as unidades subnacionais foi intensificado, a partir de 1996, com a criação de um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental, posteriormente estendido para toda a educação básica.

O presente estudo mostra-se relevante em razão do atual cenário, em que a sociedade brasileira busca informações e transparência da administração pública sobre a correta aplicação dos recursos públicos.

Do ponto de vista metodológico, tem caráter qualitativo, elaborado com base no levantamento bibliográfico, na análise documental e da legislação específica que trata do financiamento da educação básica, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n. 9.394/1996, e na Lei n. 11.494/2007, de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O levantamento de dados sobre os percentuais de investimentos públicos em educação para o período de 2010 a 2020 foi realizado no Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), disponível no endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br>, de acesso público.

O artigo está dividido em seções, a começar pela introdução. Na seção seguinte, apresentam-se os elementos constitutivos e históricos da estrutura federativa e seus efeitos sobre a educação. A terceira seção contempla os aspectos do federalismo cooperativo e da descentralização, a partir da Constituição de 1988, e trata das competências dos entes federados em matéria de educação. A quarta parte abrange o detalhamento das vinculações de recursos financeiros à educação. Por fim, apresenta-se uma breve análise dos percentuais de investimentos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para garantia de acesso à educação básica, por regiões do Brasil e esferas administrativas, no período de 2010 a 2020.

Elementos constitutivos e históricos da estrutura federativa e os efeitos sobre a educação pública

Desde a sua origem, o Brasil apresenta característica centralizadora, fato verificado na colonização pelos portugueses e no próprio modelo de federalismo que foi estabelecido por meio de decreto presidencial, com a Proclamação da República, em 1889. Esse modelo federativo foi referenciado pela primeira vez na Constituição

de 1891 e, desde então, as distorções em favor do governo central jamais desapareceram (Gadelha, 2018).

Para Cruz (2011, p. 81), o federalismo brasileiro adotado desde 1891 resultou da definição de uma estratégia de manutenção da unidade territorial, decorrente de esforços do poder central para transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais constituídas desde o Império.

Na Primeira República, o federalismo foi caracterizado pelo "autonomismo estadual oligárquico", construído às custas do "enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do Governo Federal" (Abrucio, 2010, p. 43). A Era Vargas trouxe modificações ao federalismo, mas continuou a acentuar a centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal, em razão da expansão de ações sociais e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na Educação.

No Estado Novo, os governos subnacionais tiveram o poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas. Instalaram-se "ilhas de excelência" no plano federal e o patrimonialismo e clientelismo foram pouco modificados nos estados e municípios. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas, em termos de autonomia e interdependência das esferas, no período democrático de 1946 a 1964, com a presença de eleições regulares, mas ainda permanecia o baixo grau de democratização no plano local (Abrucio, 2010).

O processo democrático e o modelo de federalismo que estava se fortalecendo foi interrompido pelo período de ditadura militar, emergindo um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu a autonomia de estados e municípios, mas expandiu as políticas sociais, entre elas a educação. Com a redemocratização, houve a aproximação ao padrão de federalismo cooperativo, uma tentativa de superar as disparidades entre as esferas de governo.

Para Abrucio e Segatto (2017, p. 216), a adoção do modelo federal decorreu das heterogeneidades identificadas no país. A diversidade demográfica, a dimensão físico-territorial, as diferenças geográficas e dos ecossistemas, a formação de regionalismos resultantes do processo de colonização não uniforme e das conformações socioculturais, além das desigualdades socioeconômicas entre as regiões.

No federalismo, um Estado federal soberano compartilha competências constitucionais com os Estados membros, o que pressupõe uma negociação entre esferas administrativas para o estabelecimento da divisão das funções governamentais a serem cumpridas por elas, bem como a distribuição de recursos necessários ao desenvolvimento das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes (Gadelha, 2018, p. 14).

Dispositivos constitucionais, descentralização, competências e transferências de recursos

O Brasil, após um período marcante de federalismo pautado na centralização política e financeira (dos anos 1960 a 1980), passou a adotar um modelo mais descentralizado (Silva; Cruz, 1996, p. 189), com o financiamento e a transferência de recursos aos entes federados.

As questões de interdependência federativa foram tratadas pela Constituição de 1988 por meio da definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro, na manutenção do poder da União para legislar e formular políticas nacionais, e na proposição de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas (Abrucio, 2010; Arretche, 1999).

É em razão da complexa repartição de competências entre uma autoridade central, centralizadora financeiramente, e unidades subnacionais interdependentes, que o modelo federativo brasileiro é visto como atípico, o que torna, na visão de Gadelha (2011), a "Federação desequilibrada" e dependente de transferências de recursos. As transferências intergovernamentais são mecanismos para minorar as externalidades e para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e desenvolvimento.

As configurações atuais do sistema educacional brasileiro se originaram a partir das definições de vinculação trazidas pela Constituição Federal de 1988 e das prerrogativas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), mas ganharam concretude com a política de financiamento implementada na segunda metade da década de 1990, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), que visava a universalização do acesso ao ensino fundamental, a descentralização de forma efetiva e o fortalecimento do regime de colaboração (Rocha; Faria, 2004; Castro, 2011; Carvalho, 2012; Franzese; Abrucio, 2009).

Estudos de Castro e Duarte (2007, p. 3) apontam que, apesar de o debate em prol da descentralização ter sido incorporado à agenda oficial de forma mais incisiva nos anos 1990, no governo Collor, com o discurso de alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais, somente na administração de Itamar Franco houve avanços na operacionalização descentralizada das políticas públicas e, em particular, dos programas educacionais, seja no financiamento de projetos, seja nas ações de assistência aos educandos.

Nas gestões subsequentes, como na de Fernando Henrique Cardoso, o processo de descentralização da política educacional foi aprofundado com a subvinculação de impostos ao ensino fundamental. Na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, foram amplia-

dos os percentuais da subvinculação de impostos para garantir a expansão do financiamento a educação básica, por meio da criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) (Lei n. 11.494/2007).

Nas gestões de Dilma Rousseff (2012 a 2016) e Michel Temer (2016 a 2018), foram estruturados os programas temáticos dos Planos Plurianuais para o acompanhamento de metas e resultados das ações educacionais financiadas pelo Governo Federal; aprovada a Lei n. 13.005/2014, com as definições de metas e estratégias de implementação do Plano Nacional de Educação (2014 a 2024); e desenvolvido o sistema de acompanhamento do orçamento público em Educação, para trazer transparência da aplicação dos recursos da educação básica por parte dos entes federados, além de possibilitar estudos sobre o monitoramento e a avaliação do desempenho da política educacional.

Em 2020, a grande iniciativa no setor educacional ocorreu a partir da publicação da Emenda Constitucional n. 108, que trouxe alterações na Constituição Federal ao introduzir o artigo 212-A. Por meio da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, houve a regulamentação desse dispositivo constitucional, e o Fundeb foi instituído como instrumento permanente de garantia do direito à educação básica pública brasileira, visando reduzir as assimetrias regionais e as desigualdades educacionais do país, bem como promover a valorização dos profissionais da educação.

Na nova configuração do Fundo, a Complementação da União passou a ser ampliada progressivamente de 10% para 23% do total dos recursos aportados e trouxe um modelo híbrido com três diferentes formas de cálculo dos recursos para redistribuição aos entes federados.

Financiamento da educação brasileira: a quádrupla vinculação de recursos

A Constituição de 1988 estabelece três vinculações de recursos para o financiamento da educação pública. De acordo com o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao Fundeb, respeitando a proporção de 20% das receitas de impostos, no âmbito de cada unidade federativa para o financiamento da educação básica.

Segundo Tanno (2017, p. 14), a União, nos termos do mesmo dispositivo constitucional, deverá aplicar nunca menos de 18% da receita líquida de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, em cada exercício financeiro, observando

a regra introduzida pelo artigo 110, II, do ADCT, EC n. 95/2016, que estabelece o teto de gastos públicos.

A segunda vinculação de aportes da União, obrigatórios por determinação constitucional ou legal, destinados à educação básica pública, refere-se à contribuição do salário-educação. O artigo 212, § 5º, estabeleceu que a educação básica "terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas" (Brasil, 1988).

A Contribuição do Salário-Educação é composta pela cota federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.

A quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será integralmente distribuída de forma proporcional ao quantitativo de matrículas da educação básica nas respectivas redes de ensino, registradas no Censo Escolar do ano anterior.

A terceira vinculação constitucional de recursos para a educação brasileira decorre da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o artigo 214 da Constituição Federal e definiu que o Plano Nacional de Educação (PNE) deverá estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação com base na proporção do Produto Interno Bruto (PIB). O PNE, aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, ampliou o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da lei e, no mínimo 10%, ao final do decênio do plano.

Há ainda uma quarta vinculação de recursos financeiros à educação brasileira definida com a aprovação da Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para a Educação e Saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Essa vinculação foi proposta com o objetivo de se cumprir o inciso VI do artigo 214 da Constituição Federal, de elevar os percentuais de investimentos da educação com base no PIB.

A quarta vinculação tem como fontes os recursos provenientes da Lei n. 12.351 de 22 de dezembro de 2010, que criou o Fundo Social, de natureza contábil e financeira da Presidência da República, voltado para o desenvolvimento social e regional na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento.

Os recursos que compõem o Fundo Social estão descritos no artigo 49 e envolvem a parcela de *royalties* e comercialização do petróleo, de gás canalizado e de outros hidrocarbonetos, além da participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão.

Essas fontes de receita não seguem um critério definido de alocação, por número de matrículas ou por localidade, podendo ser utilizadas em dotações de natureza discricionária ou obrigatória. Outras dotações de natureza discricionária, decorrentes de emendas parlamentares, são de livre alocação e não asseguram recursos para a totalidade das redes de ensino.

A Educação possui, portanto, quatro vinculações de recursos que têm por objetivo garantir o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024). Se as vinculações não forem suficientes para a obtenção de recursos equivalentes a 10% do PIB em 2024, será necessário adicionar percentuais mínimos constitucionais estabelecidos na primeira vinculação ou definir outras fontes de recursos para o setor. Ademais, importa identificar necessidades e possibilidades no tocante ao financiamento de ações educacionais, de modo a aferir as dificuldades que interferem na garantia de acesso e melhoria da qualidade dos níveis e modalidades de ensino.

Vinculação constitucional: alguns resultados dos indicadores legais

Esta seção tem por objetivo apresentar uma breve análise da evolução dos percentuais de investimento público em Educação por regiões do Brasil, no período de 2010 a 2020.

A pesquisa qualitativa foi baseada na construção do referencial metodológico proposto por Gil (2010) e teve como início o levantamento bibliográfico para identificar estudos sobre o federalismo brasileiro e o financiamento da educação básica. A pesquisa documental baseou-se no levantamento e na análise da legislação que trata das diretrizes da política e financiamento da Educação, constantes na Constituição Federal, na LDB e na Lei n. 11.494/2007.

O levantamento de dados relativos aos percentuais de recursos públicos investidos em Educação foi realizado no Siope. Os indicadores legais considerados tratam do cumprimento das disposições constitucionais, primeira forma de vinculação de recursos para o financiamento da educação pública brasileira. São eles:

1.1 Percentual de aplicação da receita de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino, com o objetivo de observar o cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, para os entes subnacionais;

1.2 Percentual de aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, com o objetivo de observar a aplicação mínima de 60% anualmente, estabelecido pelo artigo 60, XII, do ADCT; e

1.3 Percentual de aplicação de até 40% dos recursos do Fundeb em outras despe-

sas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – excluídas as despesas com remuneração do magistério.

O Siope é uma ferramenta de governança de dados, administrada pelo FNDE, para assegurar a publicidade e a transparência da gestão dos orçamentos públicos educacionais. Possibilita a coleta, o processamento, a disseminação e o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de ser um instrumento dinâmico para subsidiar o monitoramento, a avaliação e o planejamento da ação pública no setor educacional, sem comprometer as atribuições próprias dos órgãos de fiscalização e controle.

Por ser um sistema de caráter declaratório (similar ao do Imposto de Renda), a responsabilidade pela inserção, atualização e fidedignidade dos dados informados recai sobre os próprios entes federados que administram os recursos da educação pública.

Os indicadores de informações sobre as finanças educacionais são disponibilizados à sociedade e subsidiam o processo de gestão no âmbito das administrações dos próprios sistemas de ensino, o planejamento governamental, no âmbito das três esferas de governo, a realização de estudos e pesquisas por meio da elaboração de consultas gerenciais.

Para o monitoramento, o Siope dispõe de um módulo de Acompanhamento e Validação (MAVS) dos recursos do Fundeb, que conta com a participação ativa do(a) secretário(a) de Educação e do(a) presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb).

O MAVS permite a validação das informações de receitas e despesas voltadas para a educação básica pública, declaradas pelo ente federado ao sistema Siope, por meio da conciliação das informações encaminhadas ao correspondente Tribunal de Contas.

O acesso a dados e/ou indicadores, além de garantir a transparência, efetividade e eficácia sobre a destinação dos recursos públicos da Educação, favorece o exercício do controle social (exercido pelos conselhos e cidadãos), bem como o controle institucional a ser exercido pelas instâncias responsáveis pela fiscalização e pelo exame de contas, um dos pilares da governança pública.

Para a análise dos indicadores legais sobre a aplicação de recursos na Educação, foram elaborados dois quadros, abrangendo as cinco regiões do Brasil por esferas administrativas (estadual e municipal) e contendo a consolidação das médias anuais por região e a média nacional dos percentuais aplicados ao longo dos exercícios financeiros de 2010 a 2020.

Com base na Tabela 1, é possível identificar os percentuais de aplicação dos três indicadores legais por ano e a média dos resultados obtidos no período considerado.

Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vincualdas à educação em MDE (mínimo de 25%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	29,98	29,78	30,09	29,83	29,97	29,8	28,71	29,38	29,67	29,64	28,17	29,55
NORDESTE	28,56	28,00	27,85	29,54	29,37	28,3	27,63	29,11	28,81	28,33	27,74	28,48
NORTE	28,30	26,91	26,32	28,45	28,53	27,94	27,79	28,56	28,36	27,64	27,22	27,82
SUDESTE	27,89	28,09	28,65	27,98	28,39	28,35	27,92	28,51	29,59	27,62	26,84	28,17
SUL	27,93	27,96	28,78	27,93	28,31	28,24	28,23	28,51	28,28	28,33	27,20	28,15
Média Nacional	28,53	28,15	28,34	28,75	28,91	28,53	28,06	28,81	28,94	28,31	27,43	28,43

Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação (mínimo de 60%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	78,33	78,49	81,66	84,01	83,68	85,36	83,14	79,18	79,65	80,18	43,94	77,97
NORDESTE	67,77	65,85	66,55	71,46	71,26	71,5	70,79	72,34	72,15	70,97	49,07	68,16
NORTE	66,13	62,96	62,87	69,31	69,96	70,29	69,58	67,80	68,17	66,73	36,04	64,53
SUDESTE	71,35	72,10	75,48	76,75	78,03	79,30	79,52	79,46	80,62	76,78	34,92	73,12
SUL	80,84	81,79	85,12	85,38	85,81	86,44	86,28	82,27	81,76	81,59	83,03	83,66
Média Nacional	72,88	72,24	74,34	77,38	77,75	78,58	77,86	76,21	76,47	75,25	49,40	73,49

Percentual de aplicação do FUNDEB em despesa com MDE (máximo de 40%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	20,35	20,05	16,45	14,64	15,10	13,59	15,57	18,65	19,27	18,38	53,87	20,54
NORDESTE	30,04	30,34	27,63	27,15	27,40	26,86	27,27	26,66	26,83	27,92	49,68	29,80
NORTE	30,43	29,57	26,42	27,85	28,30	27,93	28,54	31,15	30,83	31,84	62,25	32,28
SUDESTE	27,7	26,93	23,57	22,22	21,11	19,87	19,37	19,73	18,59	21,53	62,86	25,77
SUL	17,63	16,69	13,91	12,83	12,78	12,45	12,28	16,69	16,71	17,13	15,27	14,94
Média Nacional	25,23	24,72	21,60	20,94	20,94	20,14	20,61	22,58	22,45	23,36	48,79	24,67

Tabela 1 – Regiões: indicadores legais, esfera municipal (2010 a 2020) (%)
Fonte: Siope (2023).

Com referência ao percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE, verifica-se que a região Centro-Oeste, na esfera administrativa municipal, aplicou, em média, 29,55% das receitas de impostos e transferências em MDE. As demais regiões do Brasil realizaram aplicações no intervalo de 28,48% (região Nordeste) e 28,17% (região Sudeste). A média nacional de aplicação das receitas provenientes de impostos e transferências em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 28,43%, portanto, acima do mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal.

Em relação ao percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais da Educação, ao analisar os resultados das cinco regiões do país no período (2010 a 2020) é possível observar que a maior média dos percentuais apurados, realizada com base nos dados declarados no Siope, foi obtida pela região Sul. Nessa região, 83,66% dos recursos do Fundeb foram direcionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, o que significa, portanto, estarem acima do mínimo legal de 60% exigidos anualmente pela Lei n. 11.494/2007. A região Centro-Oeste ficou em segundo lugar com uma média de 77,96 pontos percentuais. A média nacional no período para esse indicador foi de 73,49%.

No que tange ao percentual de aplicação do Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração dos profissionais da Educação (máximo de 40%), verifica-se que a média nacional de aplicação dos municípios nas regiões do Brasil foi de 24,67%. É possível observar a queda nos percentuais para parâmetros abaixo dos 21%, entre os anos de 2010 e 2019, nas regiões Sul e Centro-Oeste, o que evidencia menores possibilida-

des de aplicação de recursos em ações de suporte ao ensino, manutenção e adequações de ambientes escolares e demais atividades de melhoria de acesso e qualidade de ensino, como programas de formação e atualização de professores.

Em 2020, os dados referentes aos indicadores de 40% e 60% oscilaram em razão dos efeitos da pandemia e seus impactos merecem uma avaliação posterior mais aprofundada.

Ao considerar os dados da esfera administrativa estadual apurados na Tabela 2, observa-se que o comprometimento das receitas de impostos e transferências com o custeio das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino têm apresentado oscilações ao longo do período analisado, a média apurada tem variado entre 26,22% (região Norte) a 29,95% (região Sul). A média nacional observada na esfera estadual foi de 27,44%, levemente inferior ao apurado pela dependência administrativa municipal, que atingiu 28,43%, conforme Tabela 1. A segunda região identificada com maiores percentuais de aplicação de receitas de impostos e transferência vinculadas à educação foi a região Centro-Oeste que atingiu 27,39%.

Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vincualdas à educação em MDE (mínimo de 25%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	28,67	28,77	28,88	28,17	28,63	27,77	26,25	27,16	26,43	25,34	25,18	27,39
NORDESTE	26,55	26,97	25,71	25,69	26,83	26,43	25,95	26,66	26,99	26,59	26,89	26,48
NORTE	26,14	26,14	26,74	26,82	26,37	26,04	26,41	26,46	25,47	25,42	26,38	26,22
SUDESTE	28,79	29,46	29,04	28,98	28,52	28,46	27,87	27,94	23,72	23,99	22,42	27,20
SUL	25,89	28,34	29,91	29,94	31,06	31,02	31,31	32,01	30,32	29,76	29,84	29,95
Média Nacional	27,21	27,94	28,06	27,92	28,28	27,94	27,56	28,05	26,59	26,22	26,14	27,45

Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação (mínimo de 60%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	87,77	91,39	96,47	94,02	82,07	90,26	88,27	89,62	92,79	94,28	80,29	89,75
NORDESTE	74,87	73,80	76,78	82,63	77,19	84,62	81,81	80,18	82,28	82,91	87,88	80,45
NORTE	79,88	79,76	79,25	83,73	84,24	83,67	81,91	78,59	79,64	74,71	78,48	80,35
SUDESTE	76,80	76,25	79,27	78,09	80,29	77,57	75,76	73,63	72,32	68,56	66,55	75,01
SUL	74,25	72,02	77,21	83,70	84,28	92,85	79,74	77,77	80,83	77,98	82,17	80,25
Média Nacional	78,71	78,64	81,80	84,43	81,61	85,79	81,50	79,96	81,57	79,69	79,07	81,16

Percentual de aplicação do FUNDEB em despesa com MDE (máximo de 40%)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
CENTRO OESTE	7,72	8,94	2,92	5,36	16,71	8,13	8,50	9,34	5,31	3,78	17,00	8,52
NORDESTE	22,29	24,62	22,26	16,26	22,11	14,49	16,09	19,25	16,37	15,97	10,83	18,23
NORTE	19,22	18,65	17,94	16,2	15,41	15,58	15,26	18,05	18,49	23,01	20,49	18,03
SUDESTE	21,99	22,94	19,47	20,38	19,46	20,93	23,53	25,59	26,36	30,39	32,78	23,98
SUL	25,02	26,43	22,06	15,25	15,46	6,91	19,19	20,40	17,94	19,83	14,81	18,48
Média Nacional	19,25	20,32	16,93	14,69	17,83	13,21	16,51	18,53	16,89	18,60	19,18	17,45

Tabela 2 – Regiões: indicadores legais, esfera estadual (2010 a 2020) (%)
Fonte: Siope (2023).

Verifica-se o cumprimento do limite constitucional por parte dos estados nas diversas regiões do Brasil, se observados episódios mais significativos de elevação dos percentuais de aplicação do limite constitucional nas regiões Sul e Centro-Oeste, o que pode viabilizar a obtenção de melhores resultados dos sistemas de ensino dos estados dessas regiões.

A aplicação dos recursos do Fundeb, pelos governos estaduais, para o pagamento de remuneração do magistério em efetivo exercício na educação básica (mí-

nimo de 60%) apresentou a maior variação de amplitude dos resultados apurados por região por ano, ao se comparar com a esfera municipal. A região Centro-Oeste foi a que apresentou as maiores médias nos percentuais de aplicação desse indicador, aproximadamente 89,75% no período analisado. A média de todas as regiões na esfera estadual foi de 81,16%, portanto, significativamente superior ao mínimo obrigatório de 60%, conforme previsto na legislação do Fundo, bem como do nível de aplicação atingido pela esfera municipal, de 73,49% (Tabela 1).

O percentual de até 40% do Fundeb aplicado em ações de MDE na esfera estadual ficou em torno de 17,45%, patamar bem inferior ao observado pela esfera municipal no período, com aplicação de 24,67% dos recursos em ações de MDE que não remuneração dos profissionais do magistério.

A partir das análises realizadas evidenciou-se que o percentual de aplicação de impostos e transferências vinculadas em MDE nas esferas estadual (27,44%) e municipal (28,43%) foram aproximadas e superiores ao mínimo nacional de 25%. Com relação à aplicação dos 60% em remuneração dos profissionais de Educação, observou-se que a esfera estadual (81,16%) comprometeu percentuais mais elevados em relação à esfera municipal (73,49%). No que tange aos 40% em MDE, os percentuais da esfera municipal (24,67%) foram superiores aos da estadual (17,45%).

Considerações finais

Ao longo deste artigo foram apresentadas as principais características do federalismo brasileiro, suas fragilidades e os elementos centrais que se relacionam ao financiamento e à vinculação de recursos para a Educação. Por meio do levantamento de dados relativos aos percentuais de aplicação de recursos na Educação disponíveis no Siope, foi possível analisar os resultados de alguns dos indicadores dos gastos realizados por estados e municípios nas diversas regiões do país e o cumprimento das disposições legais.

O Siope é um sistema que capta os dados declarados pelos gestores dos sistemas de ensino e gera automaticamente indicadores contendo os cálculos dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com a metodologia definida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME).

A institucionalização de mecanismos de governança de dados financeiros da educação, a partir do estabelecimento de regras operacionais (de preenchimento de campos, prazos de inserção, tipos de dados, fontes de informação, responsáveis e penalidades), são essenciais não apenas para a inserção e atualização permanente de dados pelos entes governamentais (União, Distrito Federal, estados e municípios),

como se tornam sinalizadores para avaliar resultados e subsidiar os processos de tomada de decisão dos gestores.

O fortalecimento de mecanismos de monitoramento e controle de dados assegura a transparência e a publicidade sobre a aplicação de recursos públicos, além de possibilitar que sejam identificados desequilíbrios nos gastos e falhas operacionais que comprometam as condições de acesso e de qualidade de ensino.

Os dados levantados no Siope foram essenciais para identificar como estão sendo aplicados os recursos, possibilitando aperfeiçoar o planejamento e o dimensionamento dos investimentos públicos em Educação. Dispor de uma base de dados nacional detalhada sobre receitas e despesas, de consulta pública, auxilia os formuladores e executores de políticas educacionais a estabelecer padrões mínimos de oportunidades e a priorizar a eficiência e a qualidade dos gastos públicos para atingir os objetivos educacionais, conforme disposto na Constituição Federal.

Capítulo 20

O Plano de Ações Articuladas (PAR): novas perspectivas para o regime de colaboração federativa

João César da Fonseca Neto

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea e doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Servidor do FNDE e atualmente coordenador-geral de Apoio às Redes de Educação Básica no Ministério da Educação. Contato: joao.cesar@fnde.gov.br

Maria Angélica Floriano Pedrosa

Mestra em Ciências Biológicas e doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do FNDE, atua como chefe de Divisão de Apoio aos Programas Especiais no FNDE. Contato: maria.floriano@fnde.gov.br

Andreia Couto Ribeiro

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Licenciada em Geografia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Atualmente, é coordenadora-geral de Gestão de Pessoas e Organizações do FNDE e integrante dos grupos de pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais e em Políticas Federais de Educação (CNPq). Contato: andreiacouto2013@gmail.com

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988, no contexto da redemocratização brasileira, reafirmou direitos e garantias fundamentais negados no período autoritário que a precedeu, mas também promoveu avanços significativos no reconhecimento dos direitos sociais, como o da educação, saúde, moradia e alimentação (art. 6º), reorientando as políticas públicas setoriais para a expansão do acesso e o atendimento universalizado.

Enquanto na área da Saúde o constituinte optou pela instituição de um sistema público unificado, o Sistema Único de Saúde (SUS), que integra, articula e facilita a

coordenação dos diferentes níveis de governo, na Educação a opção foi por um modelo de maior autonomia dos poderes locais e estaduais. No lugar de um sistema unificado, previu-se, no artigo 211, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam, em regime de colaboração, seus sistemas próprios de ensino.

Não obstante a previsão constitucional, o regime de colaboração federativa na Educação começou a ganhar força somente a partir da segunda metade da década de 1990, com uma maior presença do Governo Federal na coordenação das políticas de educação básica, quando, segundo Segatto e Abrucio (2016, p. 413), "[...] foram criados mecanismos de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação e de sistemas de avaliação e informação nacionais".

O ano de 2007 foi um marco nesse processo, em virtude da instituição, pelo Governo Federal, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Apresentado como um plano executivo, o PDE adotava uma visão sistêmica para abrigar os programas federais que se encontravam esparsos até então e romper com as dicotomias históricas do setor, articulando os diferentes níveis, etapas e modalidades do ensino em torno de diretrizes e metas voltadas para a melhoria da qualidade educacional.

Com o PDE, o Governo Federal reforçava seu papel regulador das assimetrias existentes entre os entes governamentais. Para a sua operacionalização, foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. De adesão voluntária pelos entes federados, o Compromisso tinha como uma das principais inovações a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de planejamento educacional intergovernamental, que passaria a condicionar o suporte técnico e financeiro da União aos sistemas de ensino, a partir de então.

A proposta inicial para o PAR era a de ele se constituir um instrumento participativo, plurianual, multidimensional e democrático, que possibilitaria a articulação de ações dos três níveis de governo para melhorar a educação básica pública. A partir do diagnóstico das situações locais, visava-se o planejamento prévio de ações no âmbito dos sistemas subnacionais, para fins de recebimento de apoio técnico e financeiro da União, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva.

Desde a sua criação, o PAR contou com a adesão de praticamente todos os estados e municípios, e consolidando-se como um dos principais mecanismos para implementação de diversas políticas educacionais descentralizadas. Por meio dele, o Governo Federal ampliou significativamente os investimentos em educação na modalidade de assistência financeira voluntária aos entes federados, contribuindo, por exemplo, para a melhoria da infraestrutura escolar, a renovação das frotas para o transporte escolar e a aquisição de equipamentos, tecnologias e materiais.

Após pouco mais de 15 anos da sua instituição, o PAR se firmou como uma ferramenta eficiente para a execução de recursos orçamentários e financeiros e uma impor-

tante fonte de recursos para as secretarias estaduais e municipais de E ducação, em complemento às receitas próprias e aquelas provenientes do Fundeb e de programas de repasses legais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O objetivo deste artigo, contudo, é discutir o papel do PAR enquanto instrumento para a efetivação do regime de colaboração federativa em matéria educacional, para além da dimensão financeira, enfocando os mecanismos de coordenação, governança e articulação intergovernamental.

O estudo é predominantemente exploratório e foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica, documental, análise de dados secundários e entrevistas semiestruturadas com gestores federais e municipais que trabalham ou trabalharam diretamente com o plano. Ele está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais: na seção inicial, introduz-se a temática do regime de colaboração na Educação, para, em seguida, ser apresentado um breve panorama sobre o PAR. Na terceira, trata-se do desafio de se construir um desenho mais dialógico para o quinto ciclo do PAR, para fortalecer o seu papel de promotor do regime de colaboração.

O regime de colaboração federativa na Educação

O federalismo pode ser entendido como uma forma de organização territorial e política do Estado, que se baseia na autonomia dos entes subnacionais e no compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre diferentes níveis de governo. Ele se contrapõe ao estado unitário, em que o governo central é superior às instâncias locais, estabelecendo com elas uma relação de hierarquia (Abrucio, 2010, p. 41).

O modelo federativo de estado é geralmente adotado em países que possuem heterogeneidades (territoriais, sociais, econômicas, culturais e políticas) acentuadas, mas que mantêm uma ideologia nacional que assegura a integridade do todo. Entre suas principais vantagens está a combinação do binômio interdependência e autonomia, mantendo a unidade na diversidade, o que também contribui para a criação de possibilidades democráticas:

> [...] como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo (Abrucio, 2010, p. 42).

No Brasil, o federalismo constituiu-se oficialmente a partir da Proclamação da República, em 1891. Desde então, ele passou por momentos de maior descentralização (como na Primeira República e no interregno democrático de 1945 a 1964) e por outros de maior centralização (como nos regimes autoritários de Getúlio Vargas e o cívico-militar instaurado em 1964). Essa evolução histórica complexa culminou no modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, formado pelo trinômio: i) democratização, ii) expansão de direitos sociais e iii) descentralização político-administrativa, com a elevação dos municípios ao *status* de entes federados autônomos (Abrucio; Franzese; Sano, 2013).

O texto constitucional avançou ao reconhecer a educação como direito de todos e um dever do estado e da família (artigo 205). No artigo 211, inaugurou um "federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados" (Cury, 2010, p. 158).

Reverbel (2012) reconhece o esforço da Constituinte de equilibrar os poderes pela divisão de competências, mas entende que o regime de colaboração não se consolidou na prática, devido a uma excessiva descentralização político-administrativa, com maior atribuição de responsabilidades e competências aos estados e, sobretudo, aos municípios, mas com uma maior centralização reguladora na União.

De todo modo, é preciso reconhecer que algumas medidas foram tomadas para tentar se avançar no aspecto colaborativo em âmbito federal. Já na década de 1990, observou-se a criação e expansão de programas federais de assistência aos sistemas de ensino. A ação de caráter mais estruturante nesse período, contudo, foi no tocante ao financiamento, com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, que evoluiu, mais recentemente, para o chamado Novo Fundeb, com o advento da Emenda Constitucional n. 108, em 2020.

No âmbito dos territórios estaduais, tem havido experiências pontuais de regimes de colaboração entre estados e seus municípios. No artigo "A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros", Segatto e Abrucio (2016) analisam a atuação dos governos estaduais no processo de coordenação federativa em municípios no campo da Educação no Brasil, abordando as experiências nos seguintes estados: Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo.

O estudo demonstra uma grande heterogeneidade na atuação estadual junto aos municípios. São Paulo, por exemplo, estado mais rico da federação, apresenta um baixo nível de coordenação estadual, ao passo que o Ceará possui uma cooperação mais institucionalizada, chegando a ter um órgão específico para tratar da relação entre a secretaria estadual e as secretarias municipais. A experiência cearense é tam-

bém uma referência por apresentar grande variedade de programas estaduais implementados em parceria com os municípios, sendo o principal deles o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), que surgiu de uma experiência municipal, difundida para o restante do estado pela atuação da Secretaria Estadual de Educação em parceria com as municipais.

O estado do Mato Grosso do Sul também é apontado pelos autores como um caso de cooperação institucionalizada entre a rede estadual de educação e as municipais, compreendendo a "[...] realização de formações, implementação de programas e, especialmente, assessoria técnica para a elaboração e execução do PAR pelos municípios" (Segatto; Abrucio, 2016, p. 426). Nos dois casos, os estados desenvolvem ações para o fortalecimento institucional e ampliação das capacidades institucionais dos municípios.

Em nível municipal, têm crescido nos últimos anos experiências de colaboração intermunicipal por meio de consórcios ou arranjos de desenvolvimento da educação (ADE). Os ADEs foram abordados no Parecer n. 09/2011, do Conselho Nacional de Educação (CNE), como um trabalho em rede:

> [...] onde um grupo de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica. (Brasil, 2011, p. 2).

Ao analisar o ADE da região de Votuporanga, em São Paulo, Nicoleti (2014) concluiu tratar-se de uma alternativa importante de romper com o isolamento dos municípios da região, que teriam se unido para buscar projetos e programas que não conseguiam acessar ou implementar isoladamente. Nesse caso, os municípios maiores e mais bem estruturados, sobretudo quanto a quadros técnicos, auxiliam os municípios menores: "Todos se beneficiam, pois trata-se de uma região com muitos municípios, muito próximos uns dos outros, onde a rotatividade de alunos e professores é muito grande" (Nicoleti, 2014, p. 117).

Nota-se, portanto, que a temática do regime de colaboração federativa em matéria educacional é complexa, porque envolve inúmeras possibilidades de arranjos institucionais e instrumentos de colaboração e cooperação nos níveis local, estadual e federal.

Um panorama do Plano de Ações Articuladas (PAR)

O PAR surge em 2007, num contexto de busca pelo reforço da autonomia local, mas com uma maior participação da União na educação básica, seja pela disponibi-

lização de recursos, seja pela coordenação nacional dessas políticas. Em um quadro educacional ainda marcado pela desarticulação e pela diversidade de formas e meios de provimentos, Gadotti (2013) considera que ao lado de outras medidas articuladoras e estruturantes como o Fundeb, o Piso Nacional e o Ideb, o PAR tem dado impulso ao regime de colaboração e a uma nova lógica de articulação federativa já presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova há 80 anos.

O PAR prevê um planejamento plurianual de ações, com ciclos de quatro anos. Até o momento, foram implementados quatro ciclos: de 2007 a 2010, de 2011 a 2014, de 2016 a 2019 e de 2021 a 2024. A estruturação do plano se dá em torno de quatro dimensões, conforme previsto no artigo 2º da Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012: 1) gestão educacional; 2) formação de profissionais da educação; 3) práticas pedagógicas e avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (Brasil, 2012).

A construção do PAR em cada sistema de ensino é feita no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (Simec) e se dá em três etapas. A primeira delas, o diagnóstico, consiste na coleta de informações quantitativas e qualitativas da respectiva rede de ensino pela equipe local, a partir de indicadores educacionais já disponibilizados pelo MEC. Em seguida, inicia-se a elaboração do plano, quando são incluídas iniciativas para a melhoria dos indicadores utilizados no diagnóstico. Por fim, tem-se a análise feita pela equipe técnica do FNDE e das secretarias do MEC. Ao final de todo esse processo, o gestor (prefeito ou secretário de Educação) assina um termo de compromisso e o ente torna-se apto a receber assistência financeira e técnica da União.

As informações dos planos elaborados pelos entes governamentais permanecem registradas na base do Simec, permitindo o acesso e o monitoramento de todas as ações pela sociedade em geral. De acordo com o MEC, pelo PAR é possível realizar conexões inéditas entre avaliação, financiamento e gestão com o apoio da mobilização social (Brasil, 2007).

O plano conta com duas instâncias colegiadas de participação: a equipe local, responsável pela elaboração e pelo monitoramento, é formada por diferentes representantes da comunidade educacional – tais como dirigente municipal ou estadual, técnicos da secretaria, coordenadores e diretores escolares, professores e membros de conselhos. Já o comitê local engloba representantes da sociedade civil, como Conselho Tutelar, associações de trabalhadores e empresários e pais de alunos, tendo a prerrogativa de acompanhar a execução do plano (Brasil, 2020).

Com o advento da Lei n. 12.695, de 25 de julho 2012, uma terceira instância colegiada foi instituída: o Comitê Estratégico, que, diferente dos demais, está no âmbito do MEC, tendo como objetivo "definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União" (Brasil, 2012). Compõem o Comitê representantes do próprio ministério, do FNDE, do Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

No entanto, o colegiado ainda não se consolidou, verdadeiramente, como uma instância participativa de tomada de decisão e de coordenação federativa para o PAR. Segundo relatos do representante da Undime entrevistado no contexto deste estudo, o comitê demorou a ser instalado de fato e, quando o foi, funcionava mais como uma instância consultiva do que deliberativa:

> Esse Comitê de fato deveria ser tripartite: União, Estado e Município, com representação paritária para tomada de decisões. Tinha o propósito de dar mais transparência e legitimidade na hora de distribuir recursos escassos, priorizar ações, quais critérios para atendimento considerando poucos recursos disponibilizados. Se isso funcionou? Não vejo que funcionou, pelo menos nessa expectativa. A Undime nunca participou de reunião para definir prioridade de investimentos. (Entrevistado B – Dirigente municipal e representante da Undime).

A baixa efetividade do Comitê Estratégico é um importante entrave para a efetivação do regime de colaboração no âmbito do PAR, porque restringe o processo decisório sobre a alocação de recursos e definição de estratégias no nível federal, sem uma governança e um processo decisório estruturados que contemplem as representações dos entes federados, que são os verdadeiros responsáveis pela oferta da educação básica no país.

Do ponto de vista orçamentário, o PAR mobilizou, de 2010 a 2022, recursos na ordem de R$ 60 bilhões (valores anuais atualizados até junho de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). Percebe-se, contudo, um momento inicial de forte expansão de 2010 a 2012, com leve queda em 2013, para um novo aumento expressivo em 2014, seguido de redução drástica nos anos seguintes, conforme o Gráfico 1.

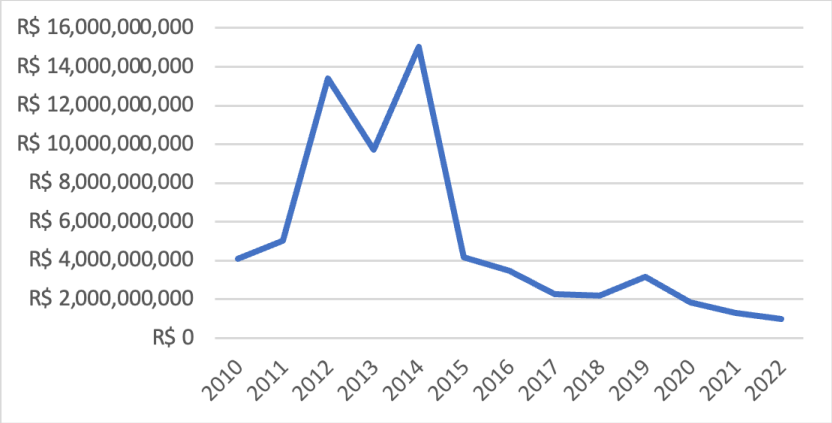


Gráfico 1 – Valores empenhados no PAR no período de 2010 a 2022, atualizados pelo IPCA
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sigef e do Tesouro Gerencial.

Ao se desdobrar a análise do montante de recursos anualmente empenhados pelo FNDE por meio do PAR, segundo o resultado primário, são verificadas mudanças significativas ao longo do período, conforme Gráfico 2.

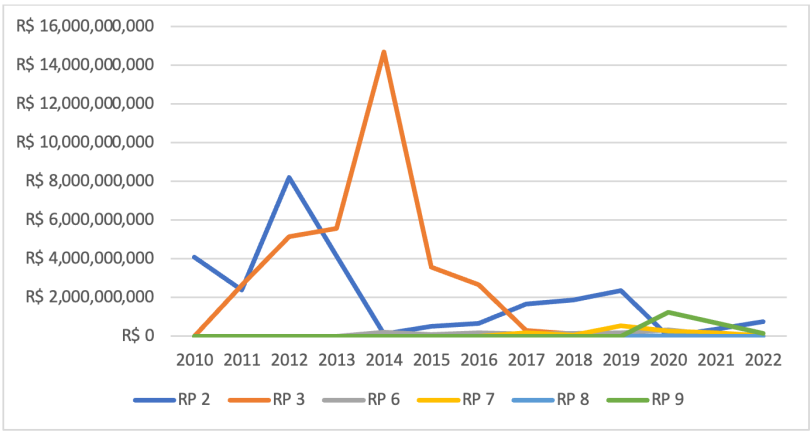


Gráfico 2 – Valores empenhados no PAR no período de 2010 a 2022, atualizados pelo IPCA, por resultado primário
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sigef e do Tesouro Gerencial.

Os identificadores de resultado primário (RPs) são marcadores utilizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de auxiliar a apuração do resultado primário daquele exercício, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Basicamente, esses identificadores classificam a despesa em financeira, primária obrigatória e primária discricionária. Além disso, também evidenciam a programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares.

Até 2013, não havia separação das informações de despesas discricionárias com emendas parlamentares na lei orçamentária, e todas eram incluídas nos identificadores RP2 e RP3. O RP2 identifica, ainda hoje, as despesas primárias discricionárias, e o RP3 era utilizado para identificar as despesas primárias discricionárias abrangidas

pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir de 2014, a cada ano, os identificadores de emendas parlamentares começaram a ser identificados de forma individualizada. Atualmente, o RP6 é utilizado para identificar as despesas oriundas de emendas individuais; o RP7 é utilizado para identificar as emendas de bancada estadual; o RP8 identifica despesas primárias oriundas de emendas de comissão permanente e, por fim, o RP9 identifica despesas primárias oriundas de emendas de relator-geral do orçamento (Brasil, 2022).

O grande volume de recursos empenhados entre 2012 e 2014 está fortemente relacionado à inclusão de obras do FNDE no PAC 2, que corresponde à modalidade RP3. Nesse sentido, tratavam-se não de recursos específicos de programas e ações do MEC, mas de um projeto de governo voltado para a ampliação dos investimentos públicos com foco, como o próprio nome diz, na aceleração do crescimento econômico do país.

A queda dos valores empenhados entre 2014 e 2015 se insere no contexto da crise política e econômica do período, tendência que se agrava nos anos seguintes com o advento da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, que instituiu o teto de gastos e restringiu as despesas não obrigatórias do Governo Federal, inclusive na área da Educação. Com o fim do RP3 em 2017, o RP2 volta a responder pela maior parte dos empenhos realizados até 2020, quando a nova modalidade de emenda parlamentar, denominada de "emenda do relator", passa a responder pela quase totalidade dos recursos empenhados no exercício.

Pelos Gráficos 1 e 2, percebe-se uma perda drástica de importância do PAR em termos de recursos orçamentários destinados aos entes subnacionais, saindo de cerca de R$ 4 bilhões empenhados (em valores atualizados pelo IPCA) em 2010, atingindo o ápice de R$ 15 bilhões em 2014, para chegar ao menor montante em 2022: pouco mais de R$ 970 milhões.

Ao se detalhar um pouco mais os valores empenhados até 2022, agora por objeto, percebe-se a priorização do investimento em obras e veículos, somando 86% do total (Gráfico 3):

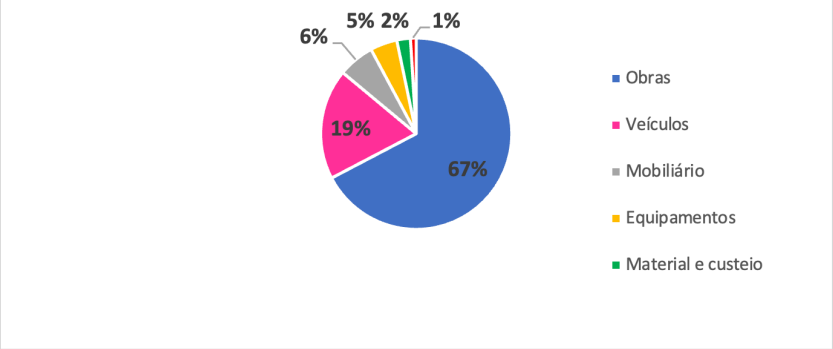


Gráfico 3 – Percentual de recursos empenhados no PAR no período de 2010 a 2022 por tipo do objeto
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sigef e do Tesouro Gerencial.

Esse dado pode refletir, primeiramente, as carências ainda existentes no país em termos de infraestrutura educacional e a importância do transporte escolar, sobretudo na zona rural. O PAR tem desempenhado, nesse sentido, um relevante papel de apoio aos entes federados para a melhoria das condições físicas de suas redes. De todo modo, chama a atenção o peso relativo extremamente baixo dos recursos para formação de profissionais da Educação (cerca de 1%), que também é uma iniciativa fundamental para a melhoria da qualidade do ensino.

Na visão do representante da Undime entrevistado, os próprios gestores locais teriam mais interesse em ações tangíveis, como obras, veículos e mobiliários, pelo apelo político que proporcionam. Além disso, ações de formação seriam de difícil execução, dadas as baixas capacidades de muitos entes de contratar profissionais, espaços e materiais, bem como de prestar contas ao FNDE.

A esse respeito, é preciso considerar que, embora o PAR tenha sido concebido com o objetivo de prestar a assistência técnica e financeira aos entes federados, nos últimos anos, a dimensão financeira se tornou preponderante:

> [...] Assistência técnica sempre foi um grande problema. [...] Quase não fizemos nada com o apoio técnico, alguns municípios contratam uma equipe especializada para construir o PAR e executar as ações. [...] Precisa melhorar assistência técnica em todos os programas (Entrevistado C – Ex-dirigente Federal da área do PAR).

O caso dos veículos é bastante ilustrativo da importância da assistência técnica vinculada à assistência financeira. O Programa Caminho da Escola, também instituído em 2007, tem como objetivo garantir o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, inclusive em áreas rurais. Para isso, ele prevê a transferência de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de veículos de transporte escolar, mas, para além disso, disponibiliza atas de registro de preços de veículos padronizados, especificados especialmente para o transporte de estudantes, evitando, assim, que cada ente tenha que fazer licitações próprias.

Esse modelo intergovernamental de compras desenvolvido pelo FNDE, denominado de Registro de Preços Nacional (RPN), permitiu a superação "[...] das barreiras impostas pelas baixas capacidades estatais que caracterizam a maior parte dos municípios brasileiros, criando as condições para um amplo atendimento desses entes pelo Programa Caminho da Escola" (Fonseca Neto, 2016, p. 66).

O mesmo modelo de compras é utilizado para as aquisições de mobiliário escolar, terceiro tipo de objeto que mais tem recebido recursos empenhados pelo FNDE via PAR. Esses dados sugerem que a existência de estratégias e ferramentas de assistência técnica influencia positivamente nas demandas dos entes e na própria alocação dos recursos pelo Governo Federal. Se o modelo do RPN logrou êxito no caso de ações

relacionadas a certos tipos de aquisições, é preciso desenvolver ou adotar outras estratégias e ferramentas para assistir os entes federados nas demais iniciativas, como as de formação profissional, gestão escolar e educacional e de avaliação.

A assistência técnica se faz necessária devido às baixas capacidades administrativas de alguns estados e de muitos municípios brasileiros que são, justamente, aqueles que mais precisam melhorar seus indicadores educacionais. A mera transferência financeira, sem a ampliação da capacidade de uma execução satisfatória, compromete a efetividade da política pública e aumenta os riscos de desperdício e o mau uso dos recursos públicos.

No entanto, é preciso ultrapassar também a visão de que a superação das dificuldades técnicas dos sistemas públicos de ensino da educação básica passa, necessariamente, por uma atuação mais direta do Governo Federal. Conforme introduzido na seção anterior, alguns estados já possuem um histórico de cooperação com seus municípios na organização dos seus sistemas de ensino e têm crescido as cooperações horizontais entre municípios, por meio de consórcios públicos e, mais recentemente, com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

No que diz respeito ao PAR, tal qual ele se estrutura hoje, não há qualquer abertura para essas modalidades de colaboração que não passem pela assistência técnica e financeira federal direcionada aos entes federados individualmente. Por esse motivo ,é que se faz oportuno discutir um novo desenho para o seu quinto ciclo (2025-2028).

Perspectivas para o PAR 5: do bancário ao dialógico

Paulo Freire, patrono da Educação brasileira, teve sua vida e obra marcadas pelo combate ao que ele denominava "educação bancária" ou "burocrática", concepção tradicional em que "a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante" (Freire, 1987, p. 37). Ele defendia um modelo emancipador e problematizador de educação, baseado não na hierarquia ou nas narrações do professor em sala, mas no diálogo entre professor e alunos.

Se aplicarmos o pensamento freireano ao PAR, veremos que o plano ainda se baseia muito mais na ideia de transferência (de recursos) de forma unilateral e hierarquizada do que no diálogo horizontal entre as diferentes esferas de governo na busca de soluções coletivas para os complexos problemas do mundo da educação pública.

A baixa efetividade do Comitê Estratégico do PAR, previsto em lei, e que conta com representantes de estados e municípios, é o principal sintoma dessa dificuldade de diálogo federativo. Esse espaço de governança deveria ser o local de se pensar estrategicamente o regime de colaboração, a definição de prioridades, de critérios de alocação de recursos, os instrumentos de assistência técnica, entre outros. Mas a realidade é que

se tornou mais um espaço burocrático que, quando funciona, é para chancelar decisões tomadas sem um diálogo apropriado com aqueles que mais serão afetados por elas.

Não é só na governança que o PAR atual se mostra antidialógico. Considerando o fluxo das interações intergovernamentais que ocorrem por meio do Simec, tem-se um desenho linear e unidirecional, em que a União apoia (dentro de suas possibilidades técnicas e financeiras) cada município e cada estado, individualmente, conforme Figura 1.

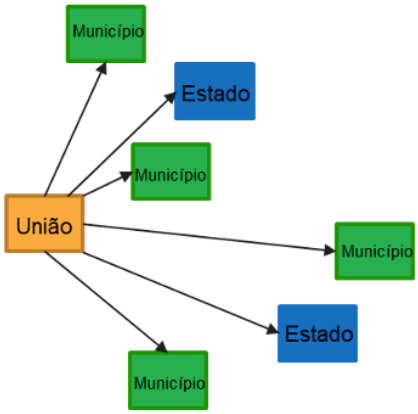


Figura 1 – Desenho atual das interações intergovernamentais no PAR
Fonte: Elaboração própria.

Nesse modelo, estados e municípios desempenham o mesmo papel: o de assistidos ou beneficiados pela atuação federal. Pode-se dizer que a contrapartida dos entes à União se limita ao fornecimento de informações e à própria execução das políticas federais contempladas com os recursos transferidos. Não há, contudo, possibilidade de que municípios ou estados tenham o papel ativo de ofertarem assistência uns aos outros ou de se unirem, mediados pela ferramenta PAR, para a implementação de ações, programas e políticas, ou mesmo de que estados estabeleçam parcerias entre si ou com seus municípios. O PAR até o momento não contempla, tampouco, a possibilidade de que a assistência federal se destine aos consórcios ou aos ADEs.

Os entes atualmente demandam, individualmente, com base em ofertas já estruturadas pelo Governo Federal, mas não podem ofertar qualquer ação para os demais entes subnacionais no Simec. A União tem acesso ao plano de todos os estados e municípios, mas estes só acessam o seu próprio plano. Um estado que tem uma boa política de formação, por exemplo, e que deseja estabelecer parcerias com os municípios que demandam esse tipo de iniciativa não pode contar com o PAR, pelo desenho atual, como um mecanismo de articulação. Da mesma forma, um município que tenha desenvolvido um bom sistema de avaliação da aprendizagem dos seus alunos e que esteja disposto a compartilhá-la com outros não encontra no PAR um facilitador dessa assistência.

Considerações Finais

Para Freire (1987, p. 14), "O diálogo, que é sempre comunicação, funda a colaboração". Nesse sentido, para que o PAR se consolide como um efetivo instrumento promotor do regime de colaboração, é preciso torná-lo mais dialógico na acepção freireana, ou seja, combater os excessos burocráticos e rever a posição centralizadora, hierárquica da União e antidialógica em relação aos entes federados.

Para isso, é preciso rever o seu desenho, de modo a contemplar as diversas possibilidades de arranjos colaborativos, para além da assistência técnica e financeira linear e individualizada da União. É preciso convertê-lo de uma ferramenta federal, para uma ferramenta nacional. De um plano de demandas em um plano, efetivamente, de ações articuladas, construídas na base do diálogo intergovernamental. A Figura 2 traz uma proposta (ou uma provocação) para essa reflexão.

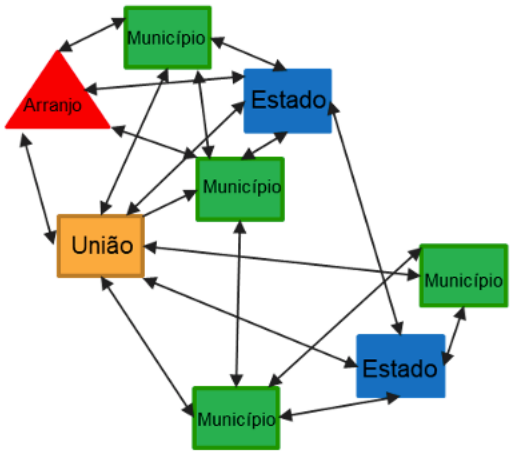


Figura 2 – Desenho dialógico das interações intergovernamentais no PAR
Fonte: Elaboração própria.

As setas bidirecionais da figura representam as interações que podem ocorrer entre os entes federados, inclusive na forma de arranjos federativos, por meio do PAR. A União preserva o seu papel constitucional de prestar assistência técnica e financeira, mas fortalece a sua posição de coordenação e indução das ações articuladas. Isso deve começar pela própria reformulação do PAR, aproveitando-se das novas ferramentas e recursos tecnológicos disponíveis para a estruturação de um plano no formato de rede colaborativa e dialógica. Dessa forma, deixa-se de focar somente na transferência de recursos e se habilita o acolhimento da complexidade do federalismo na Educação e a impulsão da criatividade e da inovação nas políticas educacionais por meio do diálogo e da colaboração.

Capítulo 21

Estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar do FNDE

Michele Lessa de Oliveira

Doutora em Nutrição Social, mestra em Ciências da Saúde e especialista em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do FNDE, especialista em financiamento e execução de programas educacionais. Atualmente, é coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Contato: michele.lessa@fnde.gov.br

Djailson Dantas de Medeiros

Mestre em Educação, área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenador-Geral da Política de Transporte Escolar do FNDE. Contato: djailson.medeiros@fnde.gov.br

Andreia Couto Ribeiro

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Licenciada em Geografia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Atualmente, é coordenadora-geral de Gestão de Pessoas e Organizações do FNDE e integrante dos grupos de pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais e em Políticas Federais de Educação (CNPq). Contato: andreiacouto2013@gmail.com

Introdução

O presente texto apresenta a estratégia adotada pela equipe técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a estruturação e implantação de ações de cooperação internacional para o fortalecimento da política de transporte escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Programa Caminho da Escola) e da política de descentralização de recursos para as escolas (Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações integradas).

Breve histórico dos programas de manutenção escolar e da Política de Transporte Escolar

Ao longo das últimas três décadas, o FNDE acumulou importante experiência nas políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos direto às escolas, nas diversas etapas da política pública: planejamento, implantação, execução, monitoramento e avaliação.

A política pública de transporte escolar é implementada por meio de dois programas: Programa Caminho da Escola e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Programa Caminho da Escola

O programa, regulamentado pelo Decreto n. 11.162, de 04 de agosto de 2022, tem por objetivo contribuir para a redução da evasão escolar, a redução dos preços e o aumento da transparência nas aquisições dos veículos escolares. Consiste no apoio aos sistemas públicos de educação básica dos estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de veículos (terrestres ou aquaviários) para transporte dos estudantes, prioritariamente da zona rural, atendendo em segundo plano também a área urbana e apoiando a locomoção dos estudantes de nível superior. O programa busca também renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares, de forma a melhorar a segurança e a qualidade do transporte dos estudantes das redes estaduais e municipais, da educação básica.

Assim, por meio de pregões eletrônicos de registro de preços nacional, o FNDE viabiliza a aquisição de ônibus, lanchas e bicicletas fabricados com especificações adequadas ao tráfego em áreas rurais e ribeirinhas, e áreas urbanas, todos com sistema de acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

O primeiro veículo projetado para o programa foi o ônibus escolar rural. Em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), foram designadas especificações e características para compor um veículo adequado a trafegar em diversas condições de vias, com objetivo de proporcionar aos estudantes da zona rural um transporte escolar seguro e de qualidade. Essas especificações anualmente sofrem alterações, a fim de aprimorar ainda mais esse veículo às necessidades do seu público: os estudantes.

Nos últimos anos, o FNDE tem realizado uma série de estudos e pesquisas sobre o transporte escolar e, para isso, contou com a importante colaboração dos gestores estaduais e municipais, que, com sua opinião, ajudam a estabelecer normas e definir

novas ações para o programa. As prefeituras e secretarias de Educação são fundamentais nesse processo.

Também nesse sentido, o FNDE estabeleceu parceria com a Marinha do Brasil e universidades para a condução de uma investigação que apontasse as necessidades de crianças ribeirinhas relacionadas ao transporte escolar rural aquaviário. Em um período de 95 dias, uma equipe de pesquisadores percorreu cerca de 6 mil quilômetros pelos rios Amazonas, Solimões e alguns de seus afluentes entrevistando alunos, pais, professores, diretores e gestores, que manifestaram suas opiniões apontando facilidades e dificuldades relacionadas ao uso do barco para o transporte de crianças de casa para a escola e vice-versa.

Assim, em 2009 foram projetadas e construídas 674 lanchas escolares pela Marinha do Brasil em cooperação com o FNDE/MEC, veículo aquaviário exclusivo para o transporte de estudantes.

Em 2010, o Programa Caminho da Escola foi ampliado para dar aos estudantes uma nova alternativa de acesso às escolas públicas: a bicicleta escolar. Essa ação foi concebida após estudos realizados pelo FNDE mostrarem que muitas crianças percorrem a pé, diariamente, de 3 a 15 quilômetros para chegar à escola ou ao ponto onde passa o ônibus escolar. A bicicleta pode diminuir o esforço diário desses alunos, possibilitando, ainda, a prática de uma atividade física saudável.

No âmbito do Programa Caminho da Escola, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram adquiridas 6.404 bicicletas e capacetes escolares no ano de 2011, com vistas a possibilitar aos estudantes uma nova alternativa de acesso às escolas públicas.

A partir de 2012, o apoio técnico e financeiro no âmbito do referido programa passa a ser feito mediante a elaboração, por parte dos entes federados, do PAR, que é submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (Simec), nos termos da Lei n. 12.695, de 2012, regulamentada pela Resolução n. CD/FNDE n. 14, de 2012.

Há também o Projeto Ônibus Urbano Escolar Acessível, uma das ações do Programa de Desenvolvimento Educacional e que se insere no âmbito da Política Nacional de Educação Especial. O Ônibus Urbano Escolar Acessível é uma oportunidade para municípios, estados e o Distrito Federal iniciarem ou ampliarem o acesso, a participação e a aprendizagem dos estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida nas classes comuns das escolas públicas de ensino regular e a oferta do atendimento educacional especializado, de forma complementar ou suplementar, garantindo a transversalidade da educação especial em todas as etapas, os níveis e as modalidades de ensino.

Com o crescimento e o sucesso do Programa Caminho da Escola, o FNDE tem se empenhado em auxiliar os entes federados com seus diversos tipos de veículos a utilizá-los de maneira adequada, com todos os ônibus escolares equipados com um

dispositivo para transposição de fronteira, do tipo poltrona móvel, para embarque e desembarque de estudante com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Desde a sua criação, o programa já possibilitou a aquisição de mais de 60 mil ônibus escolares, tanto com recursos repassados pelo FNDE quanto com recursos dos próprios estados e municípios.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

A partir da necessidade de apoio para a manutenção dos transportes escolares públicos das redes de educação brasileiras, foi instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), por meio da Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004.

O PNATE consiste na transferência automática de recursos financeiros para o custeio de despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de estudantes da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados com terceiros para o transporte escolar.

Os recursos são destinados ao atendimento de estudantes da educação básica pública residentes em áreas rurais que utilizam transporte escolar. Os valores são transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em 10 parcelas anuais, de fevereiro a novembro.

Em média, o FNDE realiza o repasse de R$ 770 milhões por ano para prefeituras, secretarias de Educação estaduais e Distrito Federal.

Breve histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola

Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos.

O programa objetiva concorrer para o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, bem como ainda para a elevação dos indicadores de desempenho da educação básica. Entre outras finalidades, é possível empregar seus recursos para adquirir materiais de consumo e permanentes, contratar serviços, realizar reparos no prédio escolar e desenvolver projetos pedagógicos.

O sucesso da sistemática do PDDE, advindo, sobretudo, de seu modelo simplificado de descentralização e gestão de recursos, foi decisivo para o crescimento do programa nos últimos anos. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória n. 455, de 28 de janeiro de 2009 (transformada posteriormente na Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas da educação infantil e de ensino médio.

Desde 2008, diversos programas e projetos de iniciativa do MEC passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do país. Essas transferências financeiras, que, no âmbito do PDDE, passaram a ser designadas de ações agregadas, contribuem para a implementação de políticas do MEC com objetivos específicos, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) até incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas.

Em média, o PDDE repassa quase 2 bilhões de reais por ano para atender 123 mil escolas e 33 milhões de estudantes das redes públicas de educação básica estaduais e municipais.

Desafios dos programas de manutenção escolar

Se, por um lado, houve, ao longo da trajetória do FNDE, muitos avanços nos programas de manutenção escolar, por outro, existiam, em 2020, diversos desafios para a sua gestão, os quais poderiam ser enfrentados por meio de diferentes estratégias, entre elas o intercâmbio de experiências com outros países. Alguns desses desafios eram:

a) Falta de gerenciamento amplo e integrado da execução dos recursos com participação de todos os atores envolvidos nos programas;

b) Necessidade de melhoria do monitoramento e acompanhamento de forma sistematizada, com uso de instrumentos tecnológicos;

c) Necessidade de avaliação dos programas que permita reorientar estratégias e ações pontuais de fomento, pedagógicas ou fiscalizatórias;

d) Necessidade de conhecer e sistematizar experiências brasileiras que representem boas práticas na gestão dos repasses financeiros e no transporte escolar;

e) Necessidade de buscar projetos e tecnologias inovadoras, para fomentar a melhoria da implantação dos programas; e

f) Necessidade de conhecer estratégias internacionais e trocar experiências com outros países, com o objetivo de inovar e melhorar os processos institucionais.

Planejamento, estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar

Planejamento

Em 2020, a Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (Cgame, que em 2022 foi desmembrada em outras duas coordenações-gerais) fazia (e ainda faz) parte da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) do FNDE e, àquela época, era responsável pela gestão de três programas: PDDE, PNATE e Programa Caminho da Escola.

Naquele ano, a equipe técnica da Cgame identificou que, apesar de o FNDE ter grande *expertise* na execução das políticas de manutenção escolar, até 2020 existiram poucas estratégias voltadas para a expansão, o compartilhamento do conhecimento e a busca de alternativas de competências multiculturais no âmbito internacional. Dessa forma, houve o entendimento de que a implantação de projetos de cooperação internacional poderia contribuir para que as políticas de manutenção escolar brasileiras fossem fortalecidas por meio do aprendizado com as experiências de outros países, e que outros países poderiam, ao conhecer a experiência brasileira, implantar ou aprimorar suas políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas.

Como princípio e por orientação das instâncias superiores, estabeleceu-se que os projetos de cooperação internacional no âmbito das políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas seguiriam as orientações do FNDE, do MEC e do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Segundo a ABC, a cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento para o Brasil, auxiliando o país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico. É implementada via compartilhamento de tecnologia e conhecimento, experiências e boas práticas, por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais de outros países, com vistas a que o país parceiro alcance um salto qualitativo de caráter estruturante duradouro. A cooperação internacional promove ganhos de experiência para instituições brasileiras, além de apoiar objetivos e ações da diplomacia nacional junto a países parceiros e organismos internacionais. Nessa esteira dos projetos de cooperação, tem sido gerada visibilidade para o Brasil no mundo, sobretudo entre países em desenvolvimento[1].

Diante das modalidades de cooperação técnica internacional listadas na Figura 1, entende-se que para os objetivos desta Coordenação-Geral, será mais interessante

[1] *Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>.*

num primeiro momento avançar num projeto de cooperação multilateral e, com a experiência adquirida, dar sequência a projetos bilaterais, trilaterais ou a grupos de países.



Figura 1 – Modalidades de Cooperação Técnica
Fonte: Agência Brasileira de Cooperação.

Estruturação da cooperação internacional

Após reuniões iniciais com a Assessoria de Gestão de Assuntos Estratégicos do FNDE (Agest), com as equipes técnicas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), foi elaborado um projeto técnico com o detalhamento do que se pretendia fazer (contextualização, objetivos, metas, metodologia, cronograma etc.). A Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (Comag) elaborou a minuta inicial do projeto e recebeu contribuições das demais coordenações da Cgame.

O objetivo do documento elaborado pela equipe técnica foi estabelecer projetos de cooperação internacional no âmbito das políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas para apoiar o desenvolvimento dessas políticas educacionais em outros países, por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos e boas práticas e, assim, contribuir com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis 2030, buscando, como consequência, o fortalecimento da própria política educacional brasileira com o aprendizado conquistado.

Para isso, foram definidos como objetivos específicos:

1. Sistematizar e divulgar a experiência brasileira no fortalecimento das políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas;

2. Levantar as melhores práticas internacionais relacionadas às políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas, a fim de aprimorar a execução dessas políticas no Brasil;

3. Estabelecer projetos de cooperação técnica e tecnológica internacional para o

fortalecimento da política de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas em outros países e no Brasil, com base nas diretrizes e prioridades do Governo Federal e por meio de cooperações bilaterais ou mediadas por agências das Nações Unidas; e

4. Contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis 2030, em especial o Objetivo de Desenvolvimento n. 4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

No planejamento inicial, foram identificadas algumas etapas necessárias para a expansão da cooperação internacional dos programas de manutenção escolar:

P1: Identificação de experiências e possíveis países parceiros.

P2: Identificação de agências internacionais para o estabelecimento da parceria.

P3: Elaboração do Projeto de Cooperação Internacional.

P4: Execução do Projeto de Cooperação Internacional.

P1: Identificação de experiências e países parceiros
E1: Levantamento das principais experiências de outros países em implementação de programas de transporte escolar e em descentralização de recursos para escolas.
E2: Identificação junto ao Ministério da Educação e à Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores dos países prioritários para o estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional e Tecnológica.
E3: Consulta às equipes internas da CGAME para elaboração de documento técnico com a descrição de atividades de cooperação e possíveis países parceiros a ser apresentado para validação da DIRAE e Presidência do FNDE.
E4: Apresentação da proposta para a Agência Brasileira de Cooperação e obtenção de orientações sobre as melhores estratégias de cooperação internacional multilateral.
P2: Identificação de Agências Internacionais para o estabelecimento de parcerias
E1: *Benchmarking* com instituições referenciais em Cooperação Internacional para o aprimoramento de políticas públicas.
E2: Realização de reuniões para viabilizar um Projeto de Cooperação Multilateral com a Unesco para a cooperação internacional no âmbito das políticas de transporte escolar e descentralização de recursos às escolas, com base nas diretrizes do Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 29/01/1981 e do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura para a Promoção da Cooperação Técnica Trilateral em Países em Desenvolvimento, 28/05/2010.
E3: Análise sobre a possibilidade de estabelecer um Projeto de Cooperação com o Banco Mundial, caso não seja viável a parceria com a Unesco.
E4: Levantamento da possibilidade de parceria com outras agências de apoio à cooperação internacional, em caso de negativas com a Unesco e Banco Mundial.
P3: Elaboração do Projeto de Cooperação Internacional
E1: Realização de reuniões com a Agência Brasileira de Cooperação para a definição dos países prioritários para a cooperação e realização de contatos prévios para identificar o interesse por parte deles.
E2: Elaboração da minuta do projeto de cooperação.
E3: Validação interna da minuta do projeto junto às equipes da Cgame.
E4: Validação no FNDE da minuta do projeto (DIRAE, AGEST e Gabinete da Presidência)
E5: Definição do orçamento disponível para o Projeto.
E6: Formalização e tramitação interna do Projeto para aprovação.

Quadro 1 – Etapas da cooperação internacional
Fonte: Elaboração própria.

Com base no projeto inicial, foram realizadas as atividades descritas a seguir.

Definiu-se que o primeiro projeto de cooperação internacional, especificamente voltado para os programas de manutenção escolar, seria realizado com a Unesco, por ser a Agência das Nações Unidas com o mandato voltado para a Educação e, considerando a experiência exitosa do FNDE com cooperações técnicas internacionais anteriores, exemplificadas pela execução de projetos como do Fundescola e do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a assistência da Unesco.

A Unesco, ao longo de 75 anos de atuação em nível internacional, tem sido uma importante protagonista para ações de educação, com a missão de contribuir para a paz, a segurança e o desenvolvimento, por intermédio da cooperação internacional, nos campos da Educação, Ciência, Cultura e Comunicação e Informação. A instituição conta com estrutura para o desenvolvimento das atividades, além de conhecimentos, técnicas e instrumentos gerenciais e operacionais para atuar em distintos contextos sociais, econômicos, culturais e políticos, e terá papel importante para o alcance dos resultados planejados para essa cooperação.

Assim, após reuniões internas no FNDE, com a Assessoria Internacional do MEC e com a equipe técnica da Unesco, foi elaborado um projeto que incluía a contextualização da política educacional, dos programas e das áreas que a executam, com seus limites, possibilidades e desafios. Apresentava também a estratégia do país para o setor, inclusive relatando as experiências anteriores com a assistência técnica com a Unesco e apontando as limitações institucionais e operacionais. Demonstrava a situação atual dos programas e os desafios a serem implementados, a situação esperada com a efetividade das ações propostas e os atores que seriam beneficiados. Registrava também a estratégia de implementação e articulação, as razões para essa assistência técnica com a Unesco, a capacidade de contrapartida do FNDE e os possíveis riscos. Por fim, relacionava os objetivos imediatos, resultados e atividades, bem como o cronograma de execução e de desembolso para o período de 4 anos, além de insumos e recursos financeiros necessários por componente, linha de atuação e ano, detalhados na memória de cálculo.

Implantação da cooperação internacional

No dia 15 de dezembro de 2021, foi assinado o projeto denominado "Desenvolvimento de estratégias e ferramentas para fortalecimento e consolidação das políticas públicas de manutenção escolar, como referências nacionais e internacionais em políticas públicas educacionais de excelência", com duração de 4 anos. Destaca-se que um dos elementos de sucesso para que o projeto fosse assinado era a sensibilidade e o apoio irrestrito da Assessoria de Gestão Estratégica do FNDE.

No início de 2022, a equipe da Cgame participou de capacitações da Agest e da Unesco e fez reuniões internas para definir fluxos dos processos, prioridades e estratégias de monitoramento. As primeiras principais atividades para a implantação do projeto foram:

a) E1: Definição de responsáveis na Cgame por cada temática;

b) E2: Elaboração de um planejamento para a execução do projeto junto com a Assessoria de Educação Corporativa do FNDE e com a Agência Brasileira de Cooperação;

c) E3: Definição de uma estratégia de monitoramento da execução do projeto; e

d) E4: Início da execução das atividades planejadas.

Também foi identificado que, a fim de que a equipe do FNDE conseguisse executar todas as etapas planejadas em tempo oportuno, seria necessária, logo no início da sua execução, a contratação de de uma pessoa consultora com experiência em execução de projetos de cooperação técnica internacional, com as habilidades descritas abaixo:

a) Experiência avançada em atividades de cooperação internacional.

b) Habilidades avançadas em planejamento, visão sistêmica, redação, articulação institucional.

c) Conhecimentos avançados em formulação, execução, monitoramento e avaliação de projetos de cooperação internacional para o fortalecimento de políticas sociais.

d) Fluência oral, verbal e na escrita em inglês e espanhol.

A consultoria foi fundamental para a organização da metodologia da estratégia de internacionalização dos programas de manutenção escolar, bem como para o início da execução das atividades, com permanente troca de opiniões com a equipe técnica da Cgame.

Os produtos elaborados pelo consultor foram:

a) **Produto 1:** Documento técnico contendo o levantamento dos países com políticas, programas ou ações públicas relacionados à transferência de recursos para escolas e para o apoio ao transporte escolar.

b) **Produto 2:** Documento técnico contendo propostas de estratégias de disseminação da experiência brasileira para outros países.

c) **Produto 3:** Documento técnico contendo propostas de estratégias para a troca de experiências entre o Brasil e os países analisados.

d) **Produto 4:** Documento técnico contendo o detalhamento das características mais interessantes das boas práticas e experiências inovadoras referentes aos

programas de transferência direta de recursos para escolas e de apoio ao transporte escolar, estratificado nas diferentes realidades geográficas e socioeconômicas dos países.

e) **Produto 5:** Documento técnico contendo estudo comparativo entre os programas brasileiros de manutenção escolar e os de outros países, com orientações para o aprimoramento dos programas brasileiros.

Como resultado, foram mapeadas 192 experiências de políticas públicas de manutenção escolar em outros países (em âmbito nacional, regional ou local). A partir desse levantamento inicial, foram selecionadas as experiências de maior potencial de futura parceria bilateral. As experiências com alto potencial tinham como característica possuir semelhanças claras com os três programas de manutenção escolar e contar com elementos inovadores que pudessem ser replicados. As iniciativas com um potencial médio ou baixo não tinham um encaixe tão claro com os programas ou não dispunham de informação suficiente nas fontes pesquisadas.

O primeiro país selecionado para uma visita técnica da equipe do FNDE foi a Espanha. Assim, em 2022, após contatos iniciais e trocas de informações entre as equipes técnicas do governo espanhol, três servidores do FNDE participaram de reuniões com diversos atores governamentais e não governamentais em Madrid e Barcelona, com visitas *in loco* às escolas e nos projetos de transporte escolar.

A segunda experiência de intercâmbio aconteceu com os governos de Portugal e de Lisboa. No início de 2023, a equipe técnica conheceu diferentes programas desenvolvidos pelas equipes técnicas de educação e de transporte público portuguesas.

Essas duas visitas técnicas internacionais permitiram ao FNDE identificar estratégias para qualificar os programas de transporte escolar. Por exemplo, tanto em Portugal quanto na Espanha, há programas de estímulo ao uso de bicicletas pelos escolares, com monitores, conscientização da comunidade escolar, apoio do serviço público de transporte etc. Ressalta-se que, por outro lado, em todas as reuniões, o FNDE apresentou seus programas e houve troca de informações sobre o seu funcionamento.

A fim de manter a memória dessas experiências, houve por parte do consultor a sistematização de cada um dos programas visitados e dos contatos das respectivas equipes responsáveis. Além da documentação, houve uma apresentação dessas experiências durante o "Diálogos Acadêmicos", do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais; todos os servidores do FNDE foram convidados.

Destaca-se que esses foram passos iniciais da internacionalização dos programas de manutenção escolar, no entanto foram importantes para testar e consolidar a metodologia da estratégia de internacionalização inicialmente elaborada pelo consultor contratado.

Além das visitas técnicas para o intercâmbio de experiências, o projeto com a Unesco prevê a sistematização de experiências exitosas brasileiras para a divulgação a outros países, a elaboração de outros documentos técnicos *(policy brief)* com o resumo dos programas brasileiros e a realização de eventos internacionais no Brasil. Além disso, o projeto tem ações como a participação do FNDE em eventos internacionais relacionados aos programas de manutenção escolar, a criação de páginas no *site* do FNDE em outras línguas sobre os programas, a organização de visitas técnicas de delegações estrangeiras para conhecer a experiência brasileira, bem como outras atividades que aprofundarão a cooperação internacional no âmbito desses programas.

Estratégia de sustentabilidade – internacionalização institucional

Entende-se por internacionalização institucional a incorporação de padrões internacionais de excelência no FNDE no âmbito da gestão e implementação dos programas de manutenção escolar, visando sua assertividade institucional no cenário global.

O Projeto de Cooperação Internacional vem promovendo mudanças na qualidade da gestão dos programas de manutenção escolar, não apenas para orientação e acertos em suas formas de operacionalização, mas principalmente na incorporação dos padrões internacionais às rotinas dos programas.

Segundo o *Guia para a Aceleração da Internacionalização,* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, 2021), a maturidade em internacionalização é alcançada após algumas etapas como: conhecimento e compromisso, implementação de mudanças e consolidação.



Figura 2 – Maturidade em Internacionalização
Fonte: Capes (2021).

A sustentabilidade da qualidade alcançada na gestão dos programas se dará na medida em que o FNDE conseguir manter o intercâmbio e a troca de experiência com os outros países. Um dos efeitos será a visibilidade e o reconhecimento do FNDE como gestor de programas de manutenção educacional. Após a execução do atual projeto,

novos Acordos de Cooperação Internacional com países ou instituições apoiará a consolidação do processo de internacionalização e a sua estabilidade.

No projeto com a Unesco, em fase de execução, para além do processo de internacionalização dos programas de manutenção escolar, o FNDE internalizará as boas práticas e as estratégias inovadoras produzidas com a execução do projeto (metodologias, guias, conteúdos de capacitações etc.), bem como divulgará amplamente a fim de estimular o seu uso por parte dos entes federados, de escolas e parceiros institucionais.

Considerações finais

Sabe-se que a projeção internacional de políticas públicas promove o seu fortalecimento e reconhecimento por outros países, mas, em especial, permite maior visibilidade em nível nacional, garantindo, assim, maior sustentabilidade dos programas em momentos de crise econômica ou política.

A estruturação da cooperação internacional permitirá o desenvolvimento de ações que visem aprimorar a capacidade institucional do FNDE, para se tornar referência nacional e internacional em políticas públicas de transporte e manutenção escolar de excelência, por meio do fortalecimento e da consolidação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), do Programa Caminho da Escola e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Espera-se que a internacionalização desses programas seja amadurecida nos próximos anos e que seus resultados contribuam para o aperfeiçoamento dessas políticas educacionais e, como consequência, amenizem a desigualdade educacional, pelo alcance de melhores índices de acesso e aprendizagem dos estudantes brasileiros.

Capítulo 22

O Programa Educação e Família como estratégia sistematizadora do ensino no Brasil

Guilherme Dhiunior Pereira de Sousa

Bacharel e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), especialista em Direito Administrativo e assessor jurídico no TRF-6. Foi gestor de Caixas Escolares na Cace/SME/Uberlândia-MG e atua como agente formador no FNDE/Cecampe/Sudeste, ministrando cursos e produzindo materiais didático-científicos sobre o PDDE. Contato: guilhermedpsousa@gmail.com

Introdução

Muito se discute acerca da situação da educação no Brasil, sendo rara a ressonância de uma voz uníssona acerca dos fatores que desembocaram na situação hodierna e dos caminhos que conduzirão ao futuro pretendido. Essa discussão tem muitos frutos a produzir e se justifica na medida em que a educação se afigura como um elemento crucial na caracterização da figura humana. Nas palavras de Teixeira (1953, p. 20), a educação

> é uma decorrência da vida em comunidade e participa do nível e da qualidade da própria vida em comum. É por este modo que adquirimos a língua, a religião e os nossos hábitos fundamentais. É por este modo que somos brasileiros, que somos de nossa classe, que somos afinal o que somos. A família, a classe, a religião são instituições educativas, transmissores dos traços fundamentais de nossa cultura, e a elas ainda se juntam a vida social em geral e os grupos de trabalho e de recreio.

A construção da ideia de educação acompanha o paulatino desenrolar das transformações nas diversas facetas da vida humana, razão pela qual os modos de

ensinar e aprender estão em constante movimento. Nessa esteira, o fenômeno da educação perpassa por premissas excludentes que a distanciam do povo até desaguar na educação proposta por teóricos como Fernandes (2020, p. 29), o qual encara a educação "como meio de autoemancipação coletiva dos oprimidos".

É justamente a partir dessa concepção de educação enquanto direito — a qual é defendida e teorizada por importantes nomes, como Anísio Teixeira (1996) — que o instituto se atrela de modo inafastável ao Estado, dando ensejo à formulação de políticas públicas educacionais, entre as quais se inclui o Programa Educação e Família, sobre o qual se debruçará a presente pesquisa.

Assim, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assume um importante papel ao se constituir enquanto órgão responsável pela operacionalização dos repasses financeiros, pela orientação quanto à sua execução e, ainda, pelo controle dos investimentos realizados por meio da política pública com o acompanhamento das prestações de contas.

Nessa esteira, a partir de uma investigação bibliográfica analítica, o estudo buscará demonstrar se o Programa Educação e Família pode ser encarado como uma estratégia que atua para a sistematização do ensino no Brasil. Consequentemente, será possível observar se o FNDE é um órgão que concorre para esse fenômeno.

Para tanto, serão mobilizadas as categorias de análise consistentes nos principais atributos dos sistemas de ensino na ótica do teórico Saviani (2018), idealizador da Pedagogia Histórico-Crítica e um dos expoentes nos estudos sobre a educação no país. Assim, os critérios intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa serão adotados como baliza para inferir se o Programa Educação e Família promove a sistematização do ensino no Brasil.

Desenvolvimento

A apresentação desta pesquisa se dará em três seções: 1. A princípio, será explorada a concepção de sistema de ensino delineada por Saviani (2018), a fim de identificar as categorias de análise; 2. Em seguida, serão esboçados os principais atributos do Programa Educação e Família para delimitar o objeto de análise; 3. Por último, a contraposição entre as características do Programa Educação e Família e o conceito de sistema proposto por Saviani (2018) possibilitará a resposta ao problema ora formulado, qual seja: o Programa Educação e Família, instituído pela Portaria n. 571/2021 do Ministério da Educação (MEC), e que tem o seu financiamento por meio do Programa Dinheiro Direto da Escola, sob a responsabilidade do FNDE, contribui para a sistematização do ensino no Brasil?

Sistematização do ensino à luz da obra de Demerval Saviani

A narrativa construída por Saviani (2018) em sua obra *Educação brasileira: estrutura e sistema* conduz à reflexão acerca da interseccionalidade entre educação, organização, sistemas e emancipação dos sujeitos. O autor parte do questionamento sobre a existência de um sistema de ensino no Brasil, tecendo apontamentos acerca da falta de coesão entre as diferentes estruturas educacionais existentes.

Para ele, não há no país um sistema de ensino, tendo em vista que os diversos mecanismos implantados foram simplesmente copiados de outros lugares — o que prescindiu de uma análise concatenada e localizada consistente no planejamento de um sistema. Daí a crítica à falta de uma interação simbiótica entre os diversos níveis de ensino, desde o básico até o superior.

Sobre a questão, a visão de Saviani (2018) vai ao encontro da perspectiva colocada por Teixeira (1953, p. 23), segundo o qual

> o nosso esforço de civilização constituiu um esforço de transplantação, para o nosso meio, das tradições e instituições europeias, entre as quais as tradições e instituições escolares. E a transplantação não se fez sem deformações graves, por vezes fatais.

Saviani (2018) critica a conotação usualmente dada ao termo "sistema" no Brasil, já que o significado atribuído à palavra pela legislação nacional de regência carece de maiores digressões acerca do paradigma do qual se parte. O autor argumenta que o conceito pode ter diversos significados, sendo que sua adequada aplicação pressupõe a clareza quanto à perspectiva adotada.

Noutro prisma, ele também problematiza o processo de elaboração da legislação que rege o que se convencionou chamar — mas que, para ele, não é — de sistema educacional brasileiro. Nesse ponto, o autor aduz que faltou atenção ao emprego do termo "sistema" e desenvolvimento de um sistema propriamente dito, questão potencializada, ainda, pela dicotomia de ideologias e interesses atrelados à educação pública e privada no país.

Nessa esteira, Saviani (2018) infere que, nas discussões que desembocaram na Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), houve pouca atenção ao conceito de sistema, restando indefinido o sistema ao qual a legislação se reporta. Para ele, essa indefinição decorreu de fatores como: falta de problematização do conceito, interesses doutrinários, ideologias políticas e uso equivocado do termo. Na LDB,

> as palavras "educação" e "ensino" bem como o adjetivo "escolar" são usados indiferentemente, atribuindo-se-lhes, mais ou menos, o mesmo significado. De que significado se trata, isso, porém, não é explicitado. Ou seja: não se indica se é o termo "ensino" que é assimilado ao significado de "educação" ou vice-versa; o mesmo se diga do termo "escolar". Assim, do mesmo modo que na literatura a respeito da Lei, na própria Lei o conceito de sistema aparece não só como indefinido mas como equívoco e, por vezes, contraditório. (Saviani, 2018, p. 129).

Para Saviani (2018), um sistema seria o conjunto de preceitos organizados de forma coerente. Esse sistema se constitui de partes que interagem entre si e também com a realidade que as rodeia, fomentando uma lógica de mútua retroalimentação. Outro ponto importante acerca do sistema proposto pelo autor é que as partes que o constituem são reunidas de modo intencional. Nesse sentido,

> O ato de sistematizar, uma vez que pressupõe a consciência refletida, é um ato intencional. Isso significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido; em outros termos, trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. [...] E como esses elementos, ao serem reunidos, não perdem a sua especificidade, o que garante a unidade é a relação de coerência que se estabelece entre os mesmos. Além disso, o fato de serem reunidos num conjunto não implica em que os elementos deixem de pertencer à situação objetiva em que o próprio homem está envolvido; por isso, o conjunto, como um todo, deve manter também uma relação de coerência com a situação objetiva referida. (Saviani, 2018, p. 105-106).

Saviani (2018) traz um importante contraponto entre sistema e estrutura, sendo que, para ele, esta não guarda correspondência necessária com a coerência, já que não foi pensada a partir da intencionalidade que é imprescindível, por outro lado, à formulação dos sistemas. Dessa forma,

> O sistema mergulha nas estruturas; é a partir delas que ele é constituído pelo homem. Assim, o sistema comporta-se como uma "estrutura" que o homem faz e sabe que o faz; e a estrutura comporta-se como um "sistema" que o homem não fez (ou fez sem o saber). (Saviani, 2018, p. 120).

Especificamente sobre o sistema educacional, o autor preconiza que ele é o reflexo de uma educação pensada de forma sistematizada, o que equivale a dizer que essa educação deve ser construída a partir da reunião intencional das várias partes, a fim de que se desenrolem de maneira coerente para um dado propósito (Saviani, 2018). A construção desse sistema, para o autor, requer o conhecimento dos problemas, da realidade e a criação de uma pedagogia. Vejamos:

> A consciência dos problemas é um ponto de partida necessário para se passar da atividade assistemática à sistematização; do contrário, aquela satisfaz, não havendo razão para ultrapassá-la. Contudo, captados os problemas, eles exigirão soluções; e como os mesmos resultaram das estruturas que envolvem o homem, surge a necessidade de conhecê-las do modo mais preciso possível, antes de mudá-las; para essa análise das estruturas, as ciências serão um instrumento indispensável. A formulação de uma pedagogia (teoria educacional) integrará tanto os problemas como os conhecimentos (ultrapassando-os) na totalidade da práxis histórica onde receberão o seu pleno significado humano. A teoria referida deverá, pois, indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional. (Saviani, 2018, p. 116).

Saviani (2018) alerta para o fato de que, uma vez criado o sistema, ele é coisa viva, de modo que a mera repetição por meio da burocratização o converterá em estrutura. Assim, defende que, especialmente nos sistemas educacionais, essa vigilância deve ser constante, de modo a não se incorrer no erro que degenera o sistema transformando-o em estrutura.

Quanto à elaboração da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (Brasil, 1996), Saviani (2018) faz um diagnóstico a partir das características e requisitos dos sistemas, desembocando na constatação de que o referido arcabouço normativo é assistemático. Para Saviani (2018), a LDB não se ocupou de identificar os problemas, conhecer as estruturas e, menos ainda, de desenvolver uma pedagogia que desse conta de organizar tudo isso em um corpo funcional de preceitos.

A despeito de não haver no Brasil um sistema de ensino, há estruturas e estas, segundo o autor, são ponto de partida para a edificação daquele (Saviani, 2018).. Explorar o que está posto é fundamental para a transformação da realidade, pois o homem que é conhecedor da realidade que o cerca tem a possibilidade de refletir sobre os desafios desse cenário e formular estratégias para escapar deles, conforme preconizado por Paulo Freire em sua icônica obra *Pedagogia da autonomia* (Freire, 1979). É justamente nessa perspectiva que Saviani (2018) propõe aos educadores, enquanto um dos principais sujeitos encarregados de praticar a teoria da educação, a adoção de atividades sistematizadoras.

É também com essa ideia que Freire (1979) propõe uma educação situada no mundo, na qual o sujeito e o conhecimento não são alheios um ao outro, mas constituem uma só coisa na medida em que este se erige a partir da experiência daquele no mundo. Pensar o conhecimento a partir da realidade é, para o autor, uma estratégia de emancipação, já que apenas conhecendo o que está dado é possível se conduzir para o destino almejado.

Breves apontamentos sobre o Programa Educação e Família

Com o escopo de promover a descentralização da gestão escolar, surgiu em 1995 o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estratégia que prestigia, em grande medida, as aspirações de Anísio Teixeira para a educação no Brasil. O programa também se alinha fortemente ao pensamento de Darcy Ribeiro (1984), para quem a centralização e elitização são as razões primeiras dos maiores problemas da educação no país.

O PDDE consiste em uma política pública educacional de âmbito federal por meio da qual são realizados repasses financeiros da União diretamente às escolas — sem intermédio dos órgãos de Estado regulamentadores da gestão escolar, tais como secretarias de educação e superintendências de ensino. O PDDE assiste às escolas em caráter suplementar no tocante às seguintes questões:

> 1. O provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento; 2. A promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e 3. O incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. (Brasil, [s.d.]).

Para além dessas três vertentes, as quais são dotadas de um caráter mais generalista, o PDDE se desdobra em iniciativas mais focalizadas, cujo escopo é se ocupar de problemáticas específicas no âmbito da gestão escolar. Essas iniciativas são as chamadas ações integradas e é nesse contexto que se insere o PDDE Educação e Família, uma das quatro ações estratégicas que constituem o Programa Educação e Família, do qual se ocupa a presente pesquisa.

O Programa Educação e Família se trata de uma iniciativa cujo desígnio precípuo é integrar as famílias à vida escolar dos estudantes a fim de promover a reflexão acerca do projeto de futuro e a implementação de estratégias para tanto. O programa foi criado pela Portaria n. 571/2021 do MEC e se baliza principalmente pela ideia de que a educação de qualidade é um direito cuja promoção incumbe à escola e à família.

De acordo com a Portaria n. 571/2021 do MEC, são objetivos do Programa Educação e Família:

> I – promover ações de formação que envolvam a família e os profissionais da educação; II – apoiar técnica e financeiramente as escolas participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Educação e Família para a elaboração e implementação do Plano de Ação da escola; III – promover ações que potencializem a participação da família na vida escolar dos estudantes; IV – apoiar a elaboração de materiais pedagógicos que valorizem e versem sobre a integração família-

> escola; V – promover ações que visem à reflexão sobre a importância da família e da escola na construção do projeto de vida dos estudantes; VI – fomentar ações de fortalecimento do Conselho Escolar, qualificando a atuação dos conselheiros; VII – promover ações que ampliem o acesso às informações educacionais e financeiras das escolas públicas; VIII – contribuir para a consecução das Metas do Plano Nacional de Educação – PNE, de que trata o Anexo da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014; e IX – contribuir para a consecução das premissas da Base Nacional Comum Curricular – BNCC no que se refere ao projeto de vida dos estudantes. (Brasil, 2021).

Para a concretização de seus objetivos, o Educação e Família, conforme preconiza o artigo 5º da Portaria n. 571/2021 do MEC, se estrutura a partir de quatro frentes de intervenção, as quais são chamadas ações estratégicas, sendo elas: PDDE Educação e Família, Projetos de Formação, Conselho Escolar e Clique Escola. Nessa esteira, percebe-se que o programa perpassa pelo repasse financeiro às escolas (por meio do FNDE), contudo, nele não se esgota.

O PDDE Educação e Família, regulamentado pela Resolução CD/FNDE n. 03/2022, é a ação estratégica

> através da qual são realizados repasses financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às unidades escolares participantes do programa que, a par das orientações da Secretaria Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), elaboram planos com ações voltadas ao alcance dos objetivos do Educação e Família. (Sousa, 2022, p. 122-123).

No tocante aos Projetos de Formação, a ação consiste na promoção de processos perenes de qualificação da participação familiar e profissional na vida escolar dos estudantes. A ação estratégica Conselho Escolar, a seu turno, tem como premissa a realização de atividades de fortalecimento dos conselhos escolares. Por último, o Clique Escola é um aplicativo que disponibiliza as informações da escola, visando democratizar o acesso aos dados escolares educacionais e financeiros.

Os repasses feitos às escolas por intermédio do PDDE Educação e Família são realizados pelo FNDE, importante órgão ao qual também incumbe a orientação acerca do emprego dos recursos, além do acompanhamento dos investimentos realizados, devendo ser empregados em atividades que se enquadrem em uma das seguintes frentes:

> 1. "Acompanhamento da Vida Escolar", no qual se enquadram as atividades que busquem aprimorar o envolvimento familiar na trajetória escolar dos estudantes;
> 2. "Projeto de Vida", no qual se enquadram as atividades que busquem desenvolver

> a formação integral dos estudantes, estimulando o desenvolvimento de suas potencialidades e aprimorando sua capacidade para tomada de decisões sobre o próprio futuro. (Sousa, 2022, p. 129).

Nessa esteira, percebe-se que o Programa Educação e Família tem por escopo estimular o planejamento de um projeto de vida para os estudantes por meio da interação entre diferentes sujeitos, desde a família até os profissionais da educação. Tal intento se alinha de maneira visceral à noção de articulação vertical do ensino na medida em que o planejamento do futuro dos jovens matriculados nas escolas de educação básica perpassa, ou deveria perpassar, pela trajetória desses sujeitos nos diferentes níveis de ensino, conforme aspirações de Teixeira (1953).

Educação e Família como estratégia sistematizadora

A noção de sistema, para Saviani (2018), está associada a cinco elementos principais, quais sejam: intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa. O autor, como esboçado alhures, acredita que não há no país um sistema de ensino, haja vista que as diversas estruturas existentes não foram mobilizadas para tanto a partir dos elementos mencionados. Por outro lado, a sistematização do ensino é uma demanda imediata que envolve diversos atores.

Pensar o Programa Educação e Família a partir do conceito de sistema explorado neste artigo requer a análise das intersecções entre o programa e os diversos atributos que caracterizam um sistema. No tocante à intencionalidade, tem-se que

> o sistema nasce da tomada de consciência da problematicidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação, ele terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo. (Saviani, 2018, p. 111).

O Programa Educação e Família surge da identificação de uma problemática e, a partir da mobilização das estruturas que estão sob sua égide, atua, de forma concatenada e consciente para a neutralização do problema. Dentro dessa perspectiva, sob o enfoque da intencionalidade como categoria de análise, o programa, dentro das limitações de sua abrangência, tende a aproximar o não-sistema ensino ora existente da concepção de sistema proposta por Saviani (2018).

Quanto ao atributo da unidade, o Programa Educação e Família promove a interação entre as diversas estruturas de ensino na lógica de articulação vertical sem retirar o caráter individual dessas estruturas, mas emprestando a elas a coerência

típica dos sistemas. Nesse sentido, o programa parece atender ao mandado de sistematização dentro da categoria de análise mencionada.

No tocante à coerência interna do sistema de ensino, o Programa Educação e Família desempenha um papel salutar, haja vista que possibilita o planejamento de trajetórias educacionais que transitarão pela articulação vertical das estruturas de ensino. Na medida em que cria condições para um adequado desenrolar dos projetos de vida por meio do funcionamento conjunto das estruturas de ensino, o Programa atua na sistematização dessas estruturas, que passam a funcionar de forma coerente do ponto de vista interno do sistema.

Quanto à coerência externa, Saviani (2018, p. 111) aduz que

> um sistema se insere sempre num conjunto mais amplo do que ele próprio; e a sua coerência em relação à situação de que faz parte (coerência externa), se exprime precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela.

Por outro lado, justamente "por descuidar do aspecto da coerência externa é que os sistemas tendem a se desvincular do plano concreto esvaziando-se em construções teóricas" (Saviani, 2018, p. 106). Nesse sentido, tendo em vista que se propõe a enfrentar um imbróglio que extrapola a circunscrição do sistema de ensino — falhas quanto aos projetos de vida —, tem-se que o Programa Educação e Família atende também ao requisito da coerência externa.

Assim, ao passo em que o programa, partindo das estruturas postas, identifica uma problemática e mobiliza as estruturas de modo coerente para resolvê-la, é de se considerar que, no geral, o Programa Educação e Família consiste, de fato, em uma estratégia sistematizadora. Sobre isso, tem-se que

> o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando toma consciência da situação (estrutura) educacional (a), capta os seus problemas (b), reflete sobre eles (c), formula-os em termos de objetivos realizáveis (d), organiza meios para alcançar os objetivos (e), instaura um processo concreto que os realiza (f) e mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (g). (Saviani, 2018, p. 113-114).

Outrossim, a integração vertical do ensino é uma das providências a serem adotadas para garantir que a educação caminhe para onde se quer. É o que há muito já defendia Teixeira (1953, p. 36), ao colocar como diretriz para a educação "estabelecer a continuidade do sistema educacional, com a escola primária obrigatória, o ensino médio variado e flexível e o ensino especializado e superior rico e seletivo".

É a partir das atitudes e estratégias sistematizadoras que se converte um amontoado de estruturas de educação em um verdadeiro sistema educacional. Logo, o Programa Educação e Família é um pequeno passo para que que se chegue a um sistema de ensino nacional nos moldes propostos por Saviani (2018). Ademais, a caracterização de um sistema demanda uma visão acurada e crítica sobre o próprio sistema, a fim de retroalimentá-lo, pois o sistema que permanece inerte volta à sua condição primária de mera estrutura.

Considerações finais

Na primeira seção deste capítulo, foi descortinada a visão de Saviani (2018) acerca dos sistemas de educação. O teórico aduz que não há, no Brasil, um sistema educacional, mas um amontoado de estruturas que não constituem sistema. Por outro lado, o autor preconiza que a construção de um sistema de ensino é uma tarefa urgente e que pode ser feita a partir da mobilização das estruturas observando os seguintes critérios: intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa.

Em seguida, foram explorados os principais aspectos do Programa Educação e Família, o qual consiste em uma política pública educacional de âmbito federal que tem por escopo a integração da família à vida escolar dos estudantes a fim de possibilitar a criação e realização dos projetos de vida desses sujeitos. O programa, a partir de suas quatro ações estratégicas, atua em duas frentes: "Acompanhamento da vida escolar" e "Projeto de Vida".

Na última seção, o Programa Educação e Família foi analisado a partir das categorias de análise consistentes nos principais atributos dos sistemas na ótica de Saviani (2018). Verificou-se, a partir dessa investigação, que o programa em comento se alinha aos critérios de intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa.

Nessa esteira, tem-se que o Programa Educação e Família, instituído pela Portaria n. 571/2021 do MEC e que tem o seu financiamento por meio do Programa Dinheiro Direto da Escola, sob a responsabilidade do FNDE, contribui para a sistematização do ensino no Brasil a partir da concepção de Saviani (2018). Destarte, à pergunta ora colocada como problema de pesquisa, cabe dar resposta afirmativa: eis que o Programa Educação e Família constitui verdadeira estratégia sistematizadora da educação.

Capítulo 23

Assistência técnica para prestação de contas: iniciativas que contribuem para o fortalecimento do regime de colaboração entre União, estados e municípios, na execução de políticas educacionais

Ana Luiza Cruz Sá Barreto

Psicóloga, gestalt-terapeuta e mestra em Psicologia, na intersecção entre Psicologia e Educação. Servidora do FNDE desde 2008, no cargo de especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais. Atualmente, trabalha na área de prestação de contas, em especial no setor responsável pelo acompanhamento da obrigação de prestar contas (pelos entes que recebem recursos do FNDE) e pela adoção de medidas administrativas nos casos de omissão. Contato: ana.barreto@fnde.gov.br

Bruno Pereira Ribeiro

Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE. É graduado em Ciência Política e Direito, com pós-graduação em Gestão Pública e mestrado em Educação Profissional e Tecnológica. Atua profissionalmente na unidade de acompanhamento das obrigações de prestar contas do FNDE. Contato: bruno.ribeiro@fnde.gov.br

Introdução

A Constituição Federal de 1988 determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem os seus sistemas de ensino em regime de colaboração (Brasil, 1988).. Esse mandamento constitucional é reiterado pela Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

A colaboração a que se referem as duas normas se traduz na distribuição de competências exclusivas e concomitantes de cada um desses atores e na definição de que cabe à União o papel de coordenação desse regime, com base nas suas funções redistributiva e supletiva, de modo a reduzir desigualdades entre os entes da

federação e contribuir para o atingimento de um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional.

De acordo com Candido (2021), embora a Constituição de 1988 e a LDB tenham previsto o regime de colaboração em seus textos, falta clareza sobre de que forma esse regime pode se concretizar. Para o autor, iniciativas como a Lei n. 10.172, de 2001[1], e o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007[2], representam esforços no sentido de garantir a concretização do regime de colaboração inaugurado na Constituição de 1988.

Entretanto, ao analisar as legislações que tratam do regime de colaboração entre os anos de 1988 e 2000, Candido (2021) considera que foi a Lei n. 13.005/2014, ao instituir o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, a norma que mais ressaltou o regime de colaboração em seu texto. Não só pelo número de citações do termo, mas também por incluir um longo artigo que apresenta formas de implementá-lo, que não estão limitadas aos aspectos relacionados ao financiamento. O autor conclui considerando que, ao longo dos anos, é possível ver uma evolução na interpretação e na definição do conceito de regime de colaboração previsto na norma constitucional.

Por outro lado, para Costa (2010), o modelo de estado neoliberal dos anos 1990, que influenciou a implementação de políticas educacionais a partir de então, tem efeitos questionáveis sobre o sentido atribuído ao regime de colaboração declarado na Constituição de 1988. De acordo com a autora, o regime de colaboração acabou se materializando na forma de ações complementares, suplementares e supletivas, nas quais a União descentraliza recursos e atribuições às instâncias regionais, mas limita o poder de decisão.

Barreto (2021) também destaca que a concretização do regime de colaboração previsto na Carta Magna exige da União o esforço de garantir mais participação dos demais entes em todas as etapas de execução das políticas educacionais:

> Os estados e municípios são parceiros do governo federal e devem "sentar à mesa" onde estão os atores que participam da idealização dos programas, contribuindo para a definição dos objetivos, dos critérios de participação e das regras de execução. Uma vez que instâncias representativas desses entes subnacionais participem da formulação dessas iniciativas, pode estar preparado o terreno para o efetivo engajamento dos parceiros executores. (Barreto, 2021, p. 17).

[1] A Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de dez anos, com início em 2001.

[2] O Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, legitimou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e criou o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Dessa forma, podemos considerar que o regime de colaboração idealizado pela Constituição de 1988 ainda está em processo de construção e deve ser almejado em todas as iniciativas em matéria de educação, especialmente pelo Governo Federal, agente responsável por sua coordenação.

Nesse sentido, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução das políticas educacionais criadas pelo Ministério da Educação (MEC), tem papel importante no fortalecimento desse regime. Sua atuação junto aos entes executores para os quais transfere recursos deve estar firmemente comprometida com a efetivação do regime de colaboração que pressupõe a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a oferta de educação de qualidade a todos.

Como o FNDE pode contribuir com o fortalecimento do regime de colaboração? Inicialmente, é fundamental considerar seu papel de financiador das ações e dos programas educacionais. Responsável pela execução orçamentário-financeira de parcela significativa do orçamento destinado ao MEC, o FNDE é o agente que distribui recursos para os entes e as entidades executarem as políticas educacionais do Governo Federal.

Como afirma Cruz (2011, p. 85), é "indiscutível a representatividade do FNDE nas políticas federais voltadas à Educação Básica", o que possibilita analisar a atuação da União na efetivação do regime de colaboração, a partir do desempenho dessa autarquia.

Nesse cenário, é fundamental considerar que, como determina a Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, que criou o FNDE[3], à Autarquia também compete a oferta de assistência técnica para a execução dos recursos transferidos, como se confirma nos trechos a seguir, extraídos da referida lei.

> Art 3º Compete ao INDEP:
>
> [...]
>
> e) prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas; (Incluído pela Lei n. 12.801, de 2013) [...]
>
> g) prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para garantir o acesso e a permanência do estudante no ensino superior. (Incluído pela Lei n. 12.801, de 2013)
>
> § 5º Para a prestação da assistência técnica de que tratam as alíneas e e g, o FNDE disponibilizará: (Incluído pela Lei n. 12.801, de 2013)
>
> I - bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais; (Incluído pela Lei n. 12.801, de 2013)

[3] *Na ocasião, era o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep).*

> II – instrumentos administrativos, visando a promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios. (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013) (Brasil, 1968).

Ao prestar assistência técnica aos entes e às entidades executoras dos programas, o FNDE está atuando na direção de contribuir para que os recursos aplicados nesses programas e nessas ações atendam aos seus efetivos propósitos. Para Ribeiro e Jesus (2016), a parceria técnica entre os entes é uma forma de efetivar o regime de colaboração e permite a identificação, a diminuição e a solução de problemas na execução das políticas educacionais.

Nesse contexto, a prestação de contas dos recursos transferidos é etapa importante no conjunto da execução e sua realização tem implicações na continuidade do recebimento dos recursos pelos entes executores e no sucesso da política. Todos os parceiros que recebem recursos do FNDE devem cumprir com a obrigação de prestar contas da utilização correta desses recursos, condição para continuar recebendo repasses dos programas e ações educacionais.

O FNDE é responsável por garantir que os parceiros tenham condições de prestar contas, seja preparando o sistema específico de prestação de contas para o registro e o envio das informações pelos entes, seja oferecendo apoio técnico para que os entes e as entidades reconheçam a importância dessa etapa da execução e possam realizá-la com tranquilidade.

O presente capítulo tem o objetivo de analisar algumas iniciativas do FNDE voltadas à assistência técnica para a correta prestação de contas dos recursos que transfere, propondo desdobramentos que venham a contribuir com a execução dos programas e ações educacionais e com a efetivação do regime de colaboração entre a União e os demais entes, em matéria educacional.

O FNDE é referência na assistência financeira que oferta aos estados, municípios e Distrito Federal, com o propósito de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação pública. Entretanto, a lei que criou o FNDE, ao determinar a missão dessa autarquia, deu à assistência técnica a mesma importância dada à assistência financeira. Por isso, é fundamental melhorar a assistência técnica que oferece, de modo a alcançar o mesmo nível de excelência que já alcançou na transferência de recursos financeiros para a Educação.

Assistência técnica para a prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE

O dever de prestar contas e as dificuldades encontradas pelos entes

A obrigação de prestar contas dos recursos que o FNDE transfere aos estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos está prevista na Constituição Federal de 1988.

> Art. 70. [...]
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Brasil, 1988).

A prestação de contas é uma das etapas da execução de programas e ações educacionais e se constitui no registro e no envio ao FNDE das informações sobre a utilização dos recursos transferidos (aspecto financeiro) e os resultados alcançados com essa utilização (aspectos físicos). A análise, sob responsabilidade do FNDE (e, no caso de alguns programas e ações, das secretarias gestoras no MEC), verifica a conformidade da execução financeira e o cumprimento do objeto e dos objetivos pelos entes executores.

Em janeiro de 2012, com a publicação da Resolução CD/FNDE n. 2, de 18 de janeiro de 2012, tornou-se obrigatória a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o registro e o envio das prestações de contas no âmbito do FNDE[4]. A referida resolução esclarece de quem é a obrigação de prestar contas, qual o caminho de acesso ao sistema e que informações compõem as prestações de contas. Além disso, informa os resultados possíveis a partir da análise sob a responsabilidade do FNDE e orienta os usuários a respeito de como enviar as prestações de contas referentes aos exercícios anteriores a 2012.

[4] É importante mencionar que a Resolução n. 12, de 6 de junho de 2018, instituiu como obrigatória a utilização do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) para envio das prestações de contas dos repasses efetuados por meio de termos de compromisso pactuados a partir de 2011. Sendo assim, o SiGPC não é o único sistema utilizado pelos entes executores na prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE. Entretanto, como o volume de prestações de contas enviadas por meio do SiGPC é consideravelmente mais representativo, o presente trabalho restringiu sua análise às prestações de contas no SiGPC.

A Resolução n. 2/2012 (e suas alterações) não é o único normativo publicado pelo FNDE que trata das regras de prestação de contas, no âmbito da autarquia. As resoluções publicadas pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), que definem as regras de execução de cada ação ou programa específico, detalham a forma de prestação de contas e estabelecem o prazo de envio ao FNDE. No trecho a seguir, extraído da Resolução CD/FNDE n. 18, de 22 de outubro de 2021[5], estão declaradas algumas orientações sobre a obrigação de prestar contas, relativa ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

> Art. 25. A prestação de contas consiste na comprovação pela EEx da execução dos recursos recebidos na conta do PNATE, incluídos os da autorização de que trata o art. 10, os saldos reprogramados de exercícios anteriores e os rendimentos auferidos nas aplicações financeiras bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo do Programa.
>
> Art. 26. Em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012, e suas sucedâneas, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC recepcionará as prestações de contas do PNATE até 28 de fevereiro do ano subsequente ao dos repasses, salvo disposição contrária a ser expedida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.
>
> [...]
>
> Art. 31. Na hipótese de identificação de insuficiência de informações ou irregularidades na ocasião da recepção ou da análise da prestação de contas, o FNDE notificará a EEx para que, no prazo de trinta dias, regularize a situação e/ou promova o recolhimento dos recursos, devidamente atualizados, sem prejuízo de eventual suspensão dos repasses.
>
> § 1º Esgotado o prazo estabelecido no parágrafo anterior sem que a EEx sane suas pendências, o FNDE registrará no SiGPC a omissão ou não aprovação da prestação de contas, conforme o caso, com devido registro de inadimplência no sistema.
>
> § 2º Sanadas as ocorrências, o FNDE registrará no SiGPC a recepção ou a aprovação da prestação de contas da EEx, conforme o caso, com o devido registro de adimplência no sistema.
>
> Art. 32. Quando a prestação de contas for omissa, aprovada parcialmente ou reprovada, o FNDE adotará as medidas de exceção, visando à recuperação dos créditos, em conformidade com os normativos do Tribunal de Contas da União e legislação correlata. (Brasil, 2021).

[5] *A Resolução CD/FNDE n. 18, de 22 de outubro de 2021, estabelece diretrizes e orientações para a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).*

As resoluções do Conselho Deliberativo são a forma de comunicação primária e oficial do FNDE com os entes executores que recebem recursos da autarquia e podem ser consideradas, de certa forma, como oferta de assistência técnica sobre como prestar contas corretamente.

Entretanto, muitas vezes, as resoluções são documentos extensos, de leitura difícil para uma parcela do público a quem se dirigem, em razão do excesso de formalidade e do vocabulário próprio das normas jurídicas. Isso pode contribuir para algumas dificuldades dos entes e entidades cumprirem corretamente com o dever de prestar contas ao FNDE.

O uso do SiGPC para o registro e o envio das prestações de contas ao FNDE, embora já esteja em funcionamento desde 2012, ainda representa um desafio para alguns usuários, especialmente nas entidades em que há alta rotatividade de pessoal responsável pela prestação de contas. As informações de execução financeira são preenchidas em diferentes abas dentro do sistema e, algumas vezes, o preenchimento de uma aba é condição para o preenchimento de outras, situação que nem sempre é percebida com facilidade pelos usuários.

O lançamento dos dados sobre documentos fiscais, por exemplo, pode ser um processo bastante trabalhoso que exige o registro detalhado de um conjunto de informações que comprovam as despesas realizadas com recursos transferidos pelo FNDE. As pessoas envolvidas nesse trabalho nem sempre estão familiarizadas com essas operações no sistema.

O Sistema de Gestão de Prestação de Contas também é uma ferramenta que permite a comunicação com os parceiros executores, uma vez que o FNDE pode emitir notificações automáticas aos entes e às entidades, por meio do sistema. Além disso, o módulo de consulta pública (SiGPC Acesso Público[6]) oferece informações sobre o histórico das prestações de contas de todos os entes e entidades que prestam contas ao FNDE naquele sistema.

Dessa forma, as equipes gestoras nos estados, Distrito Federal e municípios podem acompanhar a situação das prestações de contas da sua entidade e verificar a existência de pendências ou a necessidade de responder às notificações do FNDE, inclusive as recebidas em outras gestões.

Ocorre que, muitas vezes, os parceiros não são informados ativamente da situação da sua entidade em relação às prestações de contas do FNDE. Dessa forma, podem demorar muito para regularizar pendências junto à autarquia.

6 O SiGPC Acesso Público pode ser utilizado por qualquer usuário com acesso à internet. Ao clicar no endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>, qualquer pessoa pode obter informações sobre a situação das prestações de contas de qualquer ente ou entidade que recebe recursos do FNDE.

Por fim, a essas dificuldades pode se somar a exigência de acompanhamento das especificidades de cada programa ou ação educacional pelos gestores nos estados, Distrito Federal e municípios e os diferentes sistemas de informação para acompanhamento das obrigações de prestar contas. Mesmo restringindo o escopo desta análise ao SiGPC e ainda que haja muitas semelhanças entre os módulos de prestação de contas dos diversos programas e ações, alguns deles têm diferenças em relação às quais os usuários devem estar atentos para que a prestação de contas seja realizada corretamente.

Um exemplo que ilustra essa situação é a diferença entre programas executados por exercício (a maioria dos programas do FNDE) e programas executados por ciclos (como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem Urbano, por exemplo). No caso do programa executado por ciclo, a vigência normalmente ultrapassa um exercício financeiro. Nessa situação, a prestação de contas deve considerar todas as ações executadas e as despesas realizadas em todo o período do ciclo.

Além disso, conforme esclarecido anteriormente, algumas prestações de contas são encaminhadas ao FNDE por meio de módulos específicos do Simec, sistema gerido pelo FNDE, ou da Plataforma Transferegov.br, de gestão do Ministério da Gestão e Inovação, situação que demanda dos executores o conhecimento das especificidades de cada programa ou ação e de cada sistema específico.

Essas especificidades exigem que as equipes gestoras nos estados, no Distrito Federal e nos municípios estejam familiarizadas com as normas de cada programa/ação e acompanhem as mudanças que eventualmente são autorizadas na sua execução.

O FNDE reconhece essas e outras dificuldades encontradas pelos entes e pelas entidades no cumprimento da obrigação de prestar contas e tem trabalhado em algumas iniciativas com o propósito de contribuir para reduzir e solucionar esses problemas. No próximo tópico, são apresentadas algumas dessas iniciativas.

A atuação do FNDE na assistência técnica sobre prestação de contas: o que já existe e o que precisa ser melhorado

Compete ao FNDE prestar assistência técnica e financeira para a execução das políticas educacionais do MEC. No que se refere à prestação de contas dos recursos transferidos, a assistência técnica prestada deve contribuir para que os entes e as entidades cumpram corretamente com a obrigação de prestar contas dos recursos que receberam e possam continuar recebendo esses recursos para aplicar nas ações educacionais que desenvolvem em suas localidades.

Estas são algumas das iniciativas promovidas ou em desenvolvimento pelo FNDE com o objetivo de prestar assistência técnica voltada à prestação de contas dos recursos transferidos:

• Informações no *site* do FNDE – a página do FNDE na internet oferece um conjunto de informações úteis aos parceiros executores que recebem recursos da autarquia. Ao pesquisar na aba "Ações e Programas" (ou acessando o *link* <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/prestacao-de-contas>), os usuários chegam a um conjunto de informações reunidas sob o título "Prestação de Contas" e podem acessar materiais de apoio ao SiGPC, notícias sobre prestação de contas, orientações sobre as providências a adotar para suspender a inadimplência da entidade, respostas às dúvidas frequentes sobre o tema, entre outras informações.

Além disso, nesse espaço, os cidadãos podem encontrar orientações sobre como acessar o SiGPC – Contas Online (módulo utilizado pelos gestores para prestar contas ao FNDE, permitido apenas para usuários cadastrados – gestores atuais e ex-gestores responsáveis pela prestação de contas em suas entidades) e o módulo de acesso público do sistema (o SiGPC – Acesso Público, permitido a qualquer usuário com acesso à internet).

• Curso sobre prestação de contas – a partir de um trabalho de consultoria financiado com o apoio da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), foi elaborado um conteúdo abrangente sobre a prestação de contas no âmbito do FNDE, a ser oferecido na Plataforma de Educação Corporativa do FNDE, no contexto do Programa Formação pela Escola[7].

O curso será ofertado nas modalidades com tutoria e sem tutoria. Reúne informações sobre as especificidades da prestação de contas no âmbito do FNDE, detalha orientações sobre o preenchimento da prestação de contas no SiGPC – Contas Online, esclarece como acompanhar as prestações de contas no SiGPC – Acesso Público e informa sobre os tipos de notificações emitidas pelo FNDE.

As unidades que compõem o curso estão assim distribuídas: a) Unidade I – Prestação de contas, transparência e controle social no âmbito do FNDE; b) Unidade II – SiGPC: módulo de acesso público e acompanhamento das prestações de contas; c) Unidade III – SiGPC - Contas Online: acesso, utilização e lançamentos; d) Unidade IV – Notificação de prestação de contas: análise providências e consequências.

O conteúdo está sendo adequado à plataforma de educação a distância, traba-

[7] *"O Formação pela Escola (FPE) é um programa de formação continuada, na modalidade a distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE" (informações reproduzidas do site <https://www.fnde.gov.br/educacaocorporativa/>. Os cursos disponíveis são oferecidos nas modalidades "com tutoria", e "sem tutoria", e os participantes obtêm certificado, mediante a realização de atividades. Os conteúdos dos cursos tratam de programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.*

lho realizado em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG), mediante termo de execução descentralizada (TED).

• Fale Conosco FNDE – canal de atendimento ao cidadão oferecido pelo MEC para tirar dúvidas sobre temas relacionados ao MEC ou aos outros órgãos a ele vinculados. É possível acessá-lo na página do FNDE na internet ou por meio do *link* <https://mecsp.metasix.solutions/ portal>.

Ao acessar o serviço "FNDE" e selecionar os assuntos "Prestação de Contas" ou "Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC", o usuário pode escolher subtemas de seu interesse e tirar dúvidas a respeito deles. A título de exemplo, as imagens a seguir demonstram a busca no Fale Conosco por informações sobre como inserir uma unidade executora própria (UEx) no demonstrativo consolidado das prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Figuras 1 e 2).

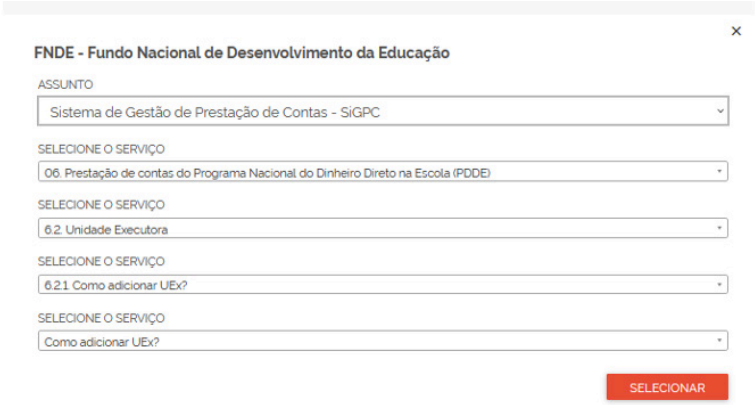


Figura 1 – Consulta no Fale Conosco
Fonte: *Site* do MEC.

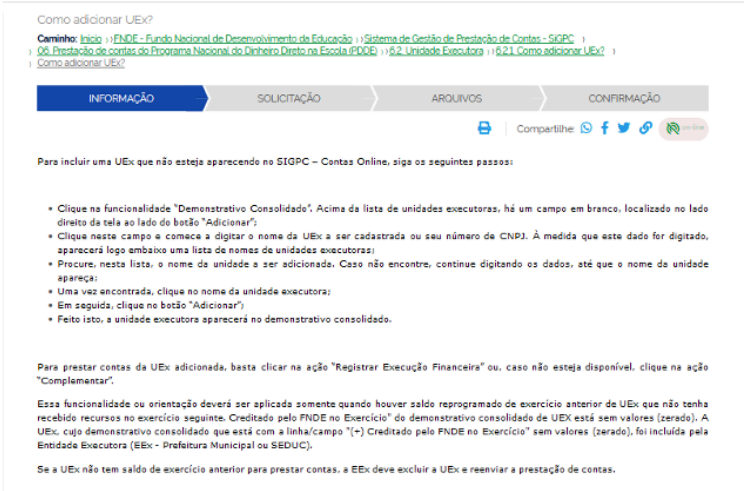


Figura 2 – Resultado da consulta no Fale Conosco
Fonte: *Site* do MEC.

O Fale Conosco também permite que usuários cadastrados possam encaminhar pedidos de informações, denúncias, solicitações e outras demandas. Além disso, eles podem acompanhar o atendimento a essas demandas na própria plataforma. É uma ferramenta de contato com o FNDE que contribui para apoiar os entes e as entidades a prestarem contas à autarquia.

As iniciativas apresentadas no presente trabalho demonstram o esforço do FNDE na oferta de assistência técnica para o cumprimento da obrigação de prestar contas pelos parceiros executores. Contribuem para reduzir casos de omissão e de erros ou irregularidades no preenchimento das prestações de contas, situações que podem ocasionar a inadimplência da entidade junto ao FNDE e a suspensão dos repasses.

É importante considerar que as iniciativas têm a intenção de orientar os entes sobre como prestar contas e como resolver pendências de prestação de contas junto ao FNDE, informando sobre os passos a realizar no sistema e "traduzindo" as regras que são apresentadas de forma complexa nas normas ou respondendo às principais dúvidas daqueles que prestam contas ao FNDE.

Esse é um aspecto imprescindível da oferta de assistência técnica, mas considerando que o regime de colaboração como idealizado nas normas mencionadas neste texto pressupõe um relacionamento entre os entes que deveria ser mais cooperativo que hegemônico (Cunha; Damasco, 2021), o FNDE precisa investir também em iniciativas voltadas a "ouvir" os entes executores e conhecer suas dificuldades e suas proposições sobre o tema prestação de contas.

Antes de formular normas, de criar sistemas, de elaborar manuais e conteúdos, é preciso procurar compreender o que os parceiros precisam. Quais são suas necessidades? O que pode facilitar seu trabalho? Com que ideias eles podem contribuir para o tipo de assistência técnica que podemos oferecer?

Foi uma estratégia experimentada na construção do conteúdo do curso de prestação de contas. Representantes das equipes de gestão e de prestação de contas nos estados, Distrito Federal e municípios foram convidados a opinarem sobre quais temas deveriam ser abordados no curso e quais eram suas principais dificuldades em relação à prestação de contas e ao SiGPC. Essa abordagem revela uma atuação menos reativa às demandas recebidas e mais proativa na direção de ir em busca das contribuições dos entes. É uma mudança de perspectiva que dialoga com um regime de colaboração mais cooperativo, que considera os entes executores como parceiros do FNDE, o que eles efetivamente são.

Considerações finais

É missão do FNDE transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos. Diante disso, é fundamental que a Autarquia atue incessantemente para apoiar os entes executores no cumprimento do dever legal de prestar contas. Assim, os parceiros podem continuar recebendo apoio financeiro do FNDE para executar as ações e os programas idealizados pelo Governo Federal que visam ofertar educação de qualidade em todo o território nacional.

O FNDE tem investido na oferta de assistência técnica que apoia os entes no cumprimento de sua obrigação de prestar contas, tirando dúvidas e construindo conteúdos que detalham e explicam as normas que regem o processo de prestação de contas na autarquia. Mas ainda é possível melhorar a qualidade dessa assistência técnica, investindo em iniciativas que desloquem os parceiros do lugar de meros receptores das mensagens produzidas pela autarquia e favoreçam o diálogo entre o FNDE e os entes que prestam contas dos recursos que recebem.

De acordo com a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE 2014-2024, o fortalecimento do regime de colaboração depende de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso não pode ocorrer sem esforços de colaboração recíproca. Por essa razão, a União, ainda que tenha o papel de coordenar a efetivação do regime de colaboração, não pode prescindir do diálogo e da troca com os entes subnacionais.

É com um relacionamento menos verticalizado e mais cooperativo que se pode alcançar o sonho da educação de qualidade para todas e todos, uma vez que em um país gigante e diverso como o Brasil, esse sonho só é possível conquistar de forma coletiva.

Capítulo 24

Internacionalização dos programas de manutenção escolar: disseminação e política comparada

Enrique Sánchez Elvira

Doutor em Ciência Política. Consultor e professor em Ciências Políticas e da Administração. Especialista na análise de políticas públicas, em gestão de desempenho e na gestão de projetos de desenvolvimento. É mestre em Relações Internacionais pela Escola Diplomática da Espanha e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi consultor da Unesco no FNDE e atualmente realiza trabalhos de consultoria e acadêmicos como professor convidado na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Estácio. Contato: enriquesanchezelvira@hotmail.com

Michele Lessa de Oliveira

Doutora em Nutrição Social, mestra em Ciências da Saúde e especialista em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do FNDE, especialista em financiamento e execução de programas educacionais. Atualmente, é coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Contato: michele.lessa@fnde.gov.br

Gisela Gomes da Silva

Mestra em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade Projeção, graduada em Administração Pública e Administração de Empresas pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora pública, de nível superior, do FNDE desde 2008. Atualmente, é chefe da Divisão de Monitoramento e Avaliação do PDDE. Contato: gisela.silva@fnde.gov.br

Introdução

No âmbito da política de manutenção escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foi implementado, no início de 2022, um projeto técnico de cooperação internacional junto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Essa cooperação teve como objetivo geral estabelecer projetos, no âmbito das políticas de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas, para apoiar o desenvolvimento dessas políticas educacionais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos e boas práticas.

Dois eixos principais dessa iniciativa de cooperação foram a divulgação da experiência brasileira na política de manutenção escolar e o estudo das melhores práticas internacionais a fim de aprimorar a sua execução. Ao longo de 2022 e até a atualidade, essas duas linhas de trabalho foram concretizadas, por um lado, na disseminação internacional dos programas Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Caminho da Escola e, por outro, em um estudo de política comparada internacional que trouxe experiências bem-sucedidas e boas práticas em manutenção escolar, assim como propostas de aprimoramento derivadas desses achados.

Essa internacionalização da área de manutenção escolar do FNDE segue a trajetória de processos similares efetuados por outros setores da autarquia. Embora esteja ainda nas suas etapas iniciais, já foram desenvolvidas diversas ações relevantes encaminhadas a embasar os alicerces de uma abertura técnica para o exterior:

(i) mapeamento amplo de experiências internacionais de manutenção escolar;

(ii) definição da estratégia de internacionalização a ser implementada;

(iii) estabelecimento de um procedimento de troca de experiências com atores internacionais;

(iv) missões internacionais na Espanha e em Portugal;

(v) identificação de experiências e boas práticas internacionais; e

(vi) proposta de aprimoramentos a partir de um estudo comparativo com as experiências previamente identificadas.

Este artigo tem como objetivo apresentar os detalhes dos principais avanços conseguidos, até agora, no processo de internacionalização da política de manutenção escolar do FNDE. Partindo dos referenciais teóricos relativos à política comparada e ao ciclo da política pública, será exposta a metodologia utilizada para implementar esses avanços e, posteriormente, seus resultados mais significativos.

Política comparada internacional

A área de estudo da Política Comparativa, dentro das Ciências Políticas, é uma disciplina que foi objeto de discussão até agora. Por um lado, cientistas clássicos como Lijphart (1971) argumentavam que mais do que uma área de conhecimento deveria ser considerada uma opção metodológica, pois não foca em objeto algum e está sustentada na análise comparativa como estratégia de pesquisa.

Por outro lado, o especialista em integração política Schmitter (2009) discute que pode ser interpretada como uma versão particular de institucionalismo ou conside-

rar, de forma mais complexa, as diversas raízes e desenvolvimento dessa disciplina. Em qualquer caso, o autor aponta que a Política Comparativa responde à atividade seguinte: "descrição objetiva de processos e eventos em 'países de outros povos' e, portanto, fornece informações sistemáticas e confiáveis a esses políticos e administradores encarregados de fazer e implementar políticas nacionais" (Schmitter, 2009, p. 40). Nesse caso, o elemento que se compara é a política pública de manutenção escolar, nas suas diferentes dimensões e programas atuantes no FNDE.

A estratégia de internacionalização, da qual emanam as ações de política comparada internacional, se alinha com a teoria da mudança, no sentido de propor uma abordagem que busca resultados no longo prazo, por meio de uma série de ações e resultados intermediários (Breuer *et al.*, 2016). Por fim, é coerente com os fundamentos da Nova Governança Pública ou Pós-Nova Gestão Pública (Reiter; Klenk, 2018) relativos a uma maior coordenação horizontal na implementação das políticas e à criação de redes de atores de diversa natureza jurídica.

O ciclo da política pública nos programas de manutenção escolar

Desde a perspectiva da análise do ciclo da política, os objetivos da internacionalização podem situar-se na etapa de montagem da agenda. Nesse sentido, este exercício de política comparada com iniciativas internacionais responde a um modelo de iniciação interna, realizado por grupos com influência privilegiada e próximos ao governo, como é o caso dos gestores dos programas (Cobb; Ross; Ross, 1976). Assim, as propostas de alternativa resultantes da identificação das boas experiências são praticamente simultâneas à especificação da solução. Pelo seu caráter técnico, não se difunde a iniciativa e é discutida internamente.

Do mesmo modo, sendo uma estratégia destinada a aprimorar uma política que já está sendo executada, pode-se identificar o modelo decisório como incrementalista, de acordo com a visão clássica de Lindblom (1978). Ou seja, as alternativas não se afastam substancialmente do *status quo* da política. São modificações sucessivas baseadas em erros e novas tentativas que não implicam mudanças substanciais nos arranjos institucionais vigentes.

Existem diversos modelos teóricos dirigidos a analisar as políticas públicas, tais como o modelo sequencial ou do ciclo da política, a metáfora dos fluxos múltiplos, o modelo de equilíbrio interrompido ou o modelo de coalizões de defesa (Araújo; Rodrigues, 2017). Neste caso, foi utilizado o ciclo da política como base da análise. Mesmo com as limitações do modelo de análise do ciclo da política – que olha para os processos de maneira racional e assume que as decisões são tomadas de maneira progressiva –, não deve ser interpretado como um arcabouço prescritivo, mas como uma ferramenta analítica ou um guia de aproximação à compreensão desses processos.

A partir de duas propostas da literatura em relação aos estágios do ciclo da política (Saraiva, 2006; Howlett; Ramesh; Perl, 2013), foram consideradas sete etapas na implementação da política pública: (i) construção da agenda; (ii) elaboração; (iii) formulação; (iv) planejamento; (v) execução; (vi) acompanhamento e (vii) avaliação.

No Quadro 1, são expostos os elementos principais observados, durante cada uma dessas etapas, na análise das iniciativas de manutenção escolar internacionais e da conseguinte identificação de práticas inovadoras que poderiam ser replicadas. Uma breve explicação do conteúdo de cada estágio da política foi incluída.

ETAPAS	CONTEÚDO	ELEMENTOS
1. Construção da Agenda	Inclusão de um problema ou necessidade social na lista de prioridades do poder público.	- Organização administrativa-territorial. - Contexto político, social, econômico, histórico e geográfico. - Arranjos institucionais e distribuição de competências na área de Educação. - Estrutura e gestão orçamentária da Educação. - Atores influenciadores na montagem da agenda. - Modos de montagem da agenda.
2. Elaboração	Identificação, delimitação do problema e avaliação de alternativas (custos e efeitos).	- Definição do problema. - Encaixe em outras agendas do governo. - Existência de alternativas definidas e/ou testadas. - Antecedentes da política/iniciativa.
3. Formulação	Decisão da alternativa mais conveniente e formalização por meio de norma jurídica e designação orçamentária.	- Participação no processo. - Percurso legislativo e tipo de normativa. - Instrumento político escolhido. - Definição da política/iniciativa.
4. Planejamento	Planejamento e organização do aparelho administrativo, bem como dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a execução da política.	- Instrumentos de planejamento central. - Orçamento da política/iniciativa. - Ações de capacitação. - Ações de sensibilização e divulgação. - Órgãos, unidades e equipes responsáveis. - Aquisições, contratações e serviços.
5. Execução	Aplicação em prática da política, conjunto de ações dirigidas a atingir objetivos previstos.	- Adaptação e planejamento nas unidades executoras. - Formas de acesso à política/iniciativa. - Critérios de elegibilidade. - Processo de repasse dos fundos e da execução. - Atores envolvidos na execução. - Instrumentos criados para a implementação.
6. Acompanhamento	Supervisão da execução de uma atividade para assegurar a consecução de objetivos.	- Prestação de contas dos usuários. - Monitoramento centralizado e descentralizado. - Modificações na execução.
7. Avaliação	Mensuração e análise posterior dos efeitos produzidos pela política pública.	- Existência de avaliações parciais ou completas. - Atores envolvidos na avaliação. - Tipos de avaliação. - Aprendizagens da avaliação.

Quadro 1 – Elementos para a análise e sistematização das experiências internacionais
Fonte: Elaboração própria.

Metodologia implementada na estratégia de internacionalização

Houve diferentes abordagens e escolhas metodológicas ao longo das diversas ações que constituíram a internacionalização inicial dos programas de manutenção escolar.

Em primeiro lugar, foi necessário delimitar a abrangência do mapeamento de experiências educacionais internacionais. Era preciso definir o alvo do levantamento ponderando o tempo disponível para efetuar os trabalhos.

Assim, decidiu-se por realizar uma delimitação na abrangência do levantamento de acordo com a tipologia da iniciativa, das áreas de atuação, das entidades responsáveis e do seu âmbito geográfico. A partir dessa delimitação e considerando os países como unidade de busca principal, os critérios de seleção foram os seguintes:

- países com experiências educacionais relatadas em fontes bibliográficas; e/ou
- países com experiências educacionais indicados pela equipe da Cgame; e/ou
- países entre as maiores economias da região (PIB); e/ou
- países federados ou com alto nível de descentralização; e
- países cujas informações sobre experiências educacionais eram acessíveis.

Uma vez realizado esse filtro inicial por regiões, alguns países foram descartados pela ausência de experiências relevantes. Desse modo, foram estudadas as ações educacionais predefinidas em 18 países e uma organização internacional de integração (Quadro 2).

América	Argentina Canadá Chile Colômbia Estados Unidos da América México Uruguai
África	África do Sul Angola Etiópia Nigéria Tanzânia
Ásia-Pacífico	Austrália Índia
Europa	Alemanha Espanha França Portugal União Europeia

Quadro 2 – Países estudados
Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, o desenvolvimento do documento estratégico da internacionalização foi realizado de maneira participativa, com uma visão construtivista dos resultados (Guba; Licoln, 2011).

Assim, foram feitas entrevistas não estruturadas com 14 atores relevantes no processo de internacionalização. Em alguns casos, esses atores pertenciam à então

Cgame e a outras coordenações-gerais do FNDE, assim como a entidades parceiras.

A coleta de dados foi complementada com a consulta de estratégias de internacionalização similares e com a análise documental, principalmente de produtos do projeto de cooperação técnica internacional FNDE/Unesco 914BRZ1149 e das informações oferecidas pelo *site* do FNDE.

No caso da estratégia de troca de experiências, o elemento metodológico diferenciador da ação foi a realização de uma experiência-piloto ou projeto-piloto. Um projeto-piloto se caracteriza por ser uma prova em escala menor, ou um teste inicial, antes de implementar uma ação em maior escala (Polit *et al.*, 2001). Seu objetivo é comprovar a efetividade dessa ação coletando informações, discutindo alternativas e identificando erros e acertos.

Assim, durante uma missão internacional, na Espanha, por sete dias em outubro de 2022, foi possível efetuar um piloto na troca de experiências. Essa experiência piloto gerou várias ações típicas deste processo, segundo a literatura (Teijlingen; Hundley, 2002): teste e desenvolvimento de uma metodologia de troca de conhecimento; avaliação da efetividade da estratégia de troca de experiências; verificação da possibilidade de ampliar a estratégia para vários países e casos internacionais; estruturação de uma equipe e atribuição de funções; identificação de problemas na organização da missão, na identificação de atores e na execução das reuniões e visitas; criação de ferramentas para a execução de futuras missões; coleta de dados e informações e sistematização dos resultados; discussão dos resultados e das lições aprendidas na missão e prestação de contas e justificativa da estratégia diante do FNDE e da Unesco.

Em quarto lugar, a identificação de boas práticas internacionais exigiu estabelecer certos critérios de seleção. Considerando que não era possível analisar, em profundidade, todas as experiências do mapeamento inicial efetuado, foi necessário planejar e privilegiar certas iniciativas diante de outras. Nesse sentido, os critérios de seleção para abordar os casos mapeados e priorizados foram os seguintes:

- **Seleção por inovação:** aquelas experiências que possuem algum elemento destacado, disruptivo, cuja efetividade tenha sido testada, e que sejam interessantes para resolver algum desafio dos programas.

- **Seleção por contexto similar**: iniciativas que se desenvolvem em contextos similares aos da atuação dos programas. Isto é, em áreas rurais e em regiões ou países com caraterísticas socias, econômicas e geográficas similares às do Brasil.

- **Seleção por oportunidade**: quando a escolha do caso está condicionada por fatores que não são puramente técnicos, mas pela conveniência e acessibilidade às informações ou autoridades. Pode ser pela participação em um evento; por um convite; por se encontrar no mesmo ente político que outros casos selecionados por meio dos critérios anteriores; ou por qualquer outra razão que motive a oportunidade de estudar a experiência.

Convém frisar que esses critérios não foram excludentes entre si. Uma política pode ser inovadora e, ao mesmo tempo, se desenvolver em um contexto parecido. Igualmente, um caso que surja por uma oportunidade pode conter elementos inovadores e/ou se desenvolver em contextos similares.

Por último, no estudo comparado, que ofereceu aprimoramentos aos programas de manutenção escolar, a estratégia da pesquisa utilizada foi qualitativa, amparada pela literatura para pesquisas de política comparada, além do estudo de caso aplicado em algumas das experiências analisadas com maior profundidade (Rezende, 2011).

Primeiramente, as iniciativas internacionais foram comparadas com a realidade dos programas de manutenção escolar do FNDE.

Convém apontar, nesse sentido, que foram poucos os casos que tiveram um desenho igual ou muito parecido. No final das contas, o caráter complementar e centralizado das ações do FNDE, que aspira alcançar todas as escolas do país, é bastante *sui generis*, se comparado com a maior parte das experiências pesquisadas. Isto tornou inviável realizar uma análise comparativa dos resultados dos programas com base em fórmulas ou processos similares.

Uma vez construída a proposta de aprimoramento a partir de uma boa prática internacional que admitisse comparação, viabilidade e pertinência, buscou-se identificar em qual dimensão da política de manutenção agiria. O passo seguinte foi oferecer orientações sobre a forma de implementar o aprimoramento proposto.

Um dos itens incluídos nas orientações foi o contexto mais adequado para implementar a melhoria. Foram buscadas fórmulas para que as propostas selecionadas pudessem ser aplicadas em áreas rurais, pois é a prioridade dos programas de manutenção escolar.

Nesse sentido, mesmo que certas práticas internacionais sejam mais habituais em áreas urbanizadas, foram indicadas estratégias para serem replicadas em zonas rurais. De forma específica, foi atendida à classificação do IBGE sobre os espaços rurais e urbanos (IBGE, 2017), que sugere cinco categorias de municípios: predominantemente urbano, intermediário adjacente, intermediário remoto, rural adjacente e rural remoto.

A classificação da dificuldade para incorporar a boa prática internacional aos programas é também adicionada nos resultados do estudo. Dessa maneira, foi possível constatar quais propostas são mais viáveis e quais poderiam ser mais facilmente adaptadas. O grau de dificuldade na implementação foi interpretado da forma seguinte:

- **Dificuldade baixa**: o aprimoramento não exige nenhuma mudança organizacional e o custo é escasso ou inexistente.
- **Dificuldade média**: requer algum tipo de arranjo institucional ou parceria, mas os custos da iniciativa não são elevados.
- **Dificuldade alta**: precisa de uma reorganização do FNDE, com criação de no-

vas unidades ou processos, assim como uma dotação de recursos orçamentais significativa.

Finalmente, outro elemento incorporado a essa estratégia de implementação foi a dos atores-chave.

Com base na identificação de atores estratégicos efetuada nas etapas anteriores do processo de internacionalização, foram sugeridas várias entidades que poderiam ter um papel relevante na melhoria indicada. Em alguns casos, já fazem parte da estrutura organizacional ou dos arranjos institucionais do FNDE. Em outros, são atores que potencialmente poderiam assinar parcerias e colaborações para executar os programas.

Resultados da fase inicial de internacionalização

Em relação ao mapeamento de experiências educacionais internacionais, foram identificadas 191 iniciativas, sendo 93 (48%) referentes ao apoio ao transporte escolar e 98 (51%) à transferência de recursos para escolas e/ou estudantes.

Entre o total de experiências, 107 (56%) são gerenciadas por entidades do nível administrativo central, 50 (26%) do nível regional e 34 (17%) do local. Os países com maior número de ações educativas registradas foram, respectivamente, Estados Unidos da América (22), Argentina (15), França (14), Portugal (14), Austrália (13) e México (13).

Por sua vez, a estratégia de internacionalização foi definida por vários elementos. Primeiramente, por um horizonte temporal constituído por um prazo de implementação de três anos, ajustado ao período de desenvolvimento do projeto de cooperação técnica internacional FNDE/Unesco 914BRZ1149. A implementação da estratégia estaria composta por três etapas, com uma duração específica para cada uma delas. Igualmente, foram indicados 30 atores, tanto públicos quanto privados, com potencial para serem parceiros nos objetivos da estratégia.

O elemento mais definidor da estratégia foram os oito instrumentos estabelecidos para desenvolver a estratégia de internacionalização. A cada um desses instrumentos foi associada uma série de ações, assim como atores-chave para sua execução. Esses instrumentos foram os seguintes: (1) página *web*; (2) ativismo; (3) divulgação acadêmica; (4) troca de experiências; (5) eventos internacionais; (6) evento internacional próprio; (7) rede internacional de cooperação técnica e (8) assistência técnica internacional.

Na estratégia de troca de experiências foram evidenciadas várias modalidades de ações para atingir esse objetivo. Assim, segundo a intensidade da análise das experiências internacionais, foram identificadas as expostas na Figura 1.

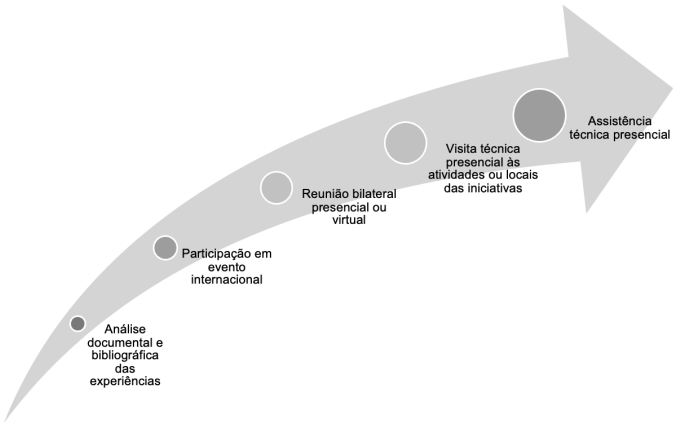


Figura 1 – Modalidades da troca de experiências internacionais
Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, a análise documental seria a forma de troca de experiências menos intensiva, e a assistência técnica presencial a mais intensiva quanto à aquisição de conhecimento. Porém, a análise documental e/ou bibliográfica pode ser uma forma de atingir um maior número de casos, assim como um ponto de partida para, posteriormente, ativar outras modalidades. De fato, durante a missão-piloto foram efetuadas várias dessas modalidades.

Por outro lado, as reuniões virtuais são, atualmente, uma oportunidade que antes não existia para realizar esses intercâmbios de conhecimentos, embora as reuniões presenciais possibilitem uma aproximação maior das autoridades contactadas e, portanto, aumentam as possibilidades de desenvolver uma rede de cooperação técnica.

A visita presencial a atividades do processo de execução das políticas é particularmente interessante, pois possibilita uma compreensão *in loco*, abrangente e prática da sua realidade. Já a assistência técnica deve ter sua origem em algum tipo de acordo bilateral ou multilateral, com uma organização integral da contraparte local para conhecer todas as dimensões de uma ou várias iniciativas.

Um outro resultado dessa ação de internacionalização foi a delimitação de um procedimento para efetuar a troca de experiências no âmbito internacional. Nesse sentido, a missão-piloto na Espanha proporcionou a oportunidade para testar um procedimento para o intercâmbio e a sistematização das experiências. Fundamentado nesse projeto-piloto, e com a confirmação e ajustes posteriores na missão em Portugal, foi apresentada uma série de ações graduais que descrevem o procedimento para uma adequada troca de conhecimentos.

Por outro lado, e em relação às experiências selecionadas com o intuito de identificar e apresentar boas práticas internacionais, foram analisadas 21 experiências internacionais, sendo nove delas relacionadas ao apoio ao transporte, oito relativas à transferência de recursos para manutenção de infraestruturas e quatro sobre ações pedagógicas.

As iniciativas são desenvolvidas por entidades públicas, nos níveis administrativos local, regional e nacional; cooperativas privadas e empresas privadas. As experiências se localizam em dois países americanos, três europeus, um africano e um da Oceania. A maioria das experiências corresponde a países de renda alta, mas também se incluem casos de países de renda média. A denominação e o perfil das experiências são expostos no Quadro 3.

N°	NOME DA EXPERIÊNCIA	PERFIL	PAÍS	ENTIDADE
1	Projeto Stars	Transporte	Espanha	Prefeitura Madrid
2	Curso de reciclagem de bicicletas	Transporte	Espanha	Cooperativa Biciclot
3	Bicibus e Revolta Escolar	Transporte	Espanha	Bicibus Eixample
4	Amarelo	Transporte	Portugal	Prefeitura de Lisboa
5	Comboios de bicicletas	Transporte	Portugal	Prefeitura de Lisboa
6	Ônibus anfíbio	Transporte	Portugal	Empresa privada Hippotrip
7	Serviço de Transporte Escolar	Transporte	Austrália	Governo regional da Austrália Ocidental
8	Centopeias, Caminhos Seguros	Transporte	Colômbia	Prefeitura Bogotá
9	S'Cool Bus	Transporte	França	Várias cidades
10	Infraestruturas e transporte escolar	Infraestrutura	Espanha	Governo regional de Madrid
11	Protegemos as escolas	Infraestrutura	Espanha	Prefeitura Barcelona
12	Transformamos os pátios	Infraestrutura	Espanha	Prefeitura Barcelona
13	Inovação arquitetônica e manutenção	Infraestrutura	Espanha	Governo regional da Catalunha
14	Manutenção estabelecimentos escolares	Infraestrutura	Portugal	Ministério da Educação
15	Escolas ao Cem	Infraestrutura	México	Governo da República
16	Fornecimento Acelerado de Infraestrutura Escolar (ASIDI)	Infraestrutura	África do Sul	Departamento de Educação Básica
17	A Escola é Nossa – Melhor Escola	Infraestrutura	México	Prefeitura de México D.F.
18	Programa PROA+	Pedagogia	Espanha	Ministério da Educação
19	Educação para a Cidadania	Pedagogia	Portugal	Ministério da Educação
20	Secundário para tod@s	Pedagogia	Portugal	Prefeitura de Lisboa
21	Programa Crianças e Escolarização	Pedagogia	Austrália	Agência Nacional dos Australianos Indígenas

Quadro 3 – Casos analisados para a identificação de boas práticas internacionais
Fonte: Elaboração própria.

Por fim, quanto ao estudo de política comparada internacional, foram compilados 21 aprimoramentos. Dessas propostas, 12 estão dirigidas a melhorar o Programa Dinheiro Direto na Escola; 8 se referem aos programas de transporte escolar, o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; e 1 que afetaria a todos os programas de manutenção escolar.

No Quadro 4, mostram-se os aprimoramentos recomendados para cada programa, seu perfil, a dimensão da política que impacta e o nível de dificuldade na sua implementação.

	Nº	APRIMORAMENTO	PERFIL	DIMENSÃO DA POLÍTICA	DIFICULDADE
PDDE	1	Guia de materiais de qualidade	Infraestrutura	Fortalecimento Institucional	Baixa
	2	Dossier informativo	Infraestrutura	Comunicação	Baixa
	3	Capacitação para novas diretorias	Infraestrutura	Fortalecimento Institucional	Média
	4	Transformação dos pátios	Infraestrutura	Uso dos recursos	Média
	5	Proteção do entorno da escola	Infraestrutura	Uso dos recursos	Média
	6	Abertura da escola à comunidade	Infraestrutura	Uso dos recursos	Média
	7	Compra direta para gastos menores	Infraestrutura	Processo de aquisição	Alta
	8	Registro de preços para equipamentos	Infraestrutura	Modalidade de execução	Alta
	9	Unidades estaduais de apoio	Todos	Estrutura organizacional	Alta
	10	Parcerias com setor da Saúde	Infraestrutura/ Pedagogia	Arranjos institucionais	Baixa
	11	Concurso de projetos pedagógicos	Pedagogia	Fortalecimento institucional	Baixa
	12	Parcerias locais de aprendizagem intensiva	Pedagogia	Arranjos institucionais	Média
	13	Capacitações em ferramentas pedagógicas	Pedagogia	Fortalecimento institucional	Alta
Caminho da Escola e Pnate	14	Pedibus	Transporte	Modalidade de transporte	Baixa
	15	Diagnóstico de mobilidade	Transporte	Fortalecimento institucional	Baixa
	16	Certificação de transporte sustentável	Transporte	Uso dos recursos	Média
	17	Comboios de bicicletas	Transporte	Modalidade de transporte	Média
	18	Monitores em transporte público	Transporte	Modalidade de transporte	Média
	19	Contratações regionais de transporte não exclusivo	Transporte	Modelo de contratação	Alta
	20	Reciclagem e outras formas de aquisição de bicicletas	Transporte	Fontes de financiamento	Alta
	21	Bicibus	Transporte	Modalidade de transporte	Alta

Quadro 4 – Aprimoramentos a partir do estudo de política comparada internacional
Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Os primeiros passos da internacionalização da política de manutenção escolar trouxeram resultados relevantes para os propósitos desse processo. A divulgação das conquistas e dos desafios da política contribui para acrescentar redes de cooperação internacional com outras administrações e organizações. Ao mesmo tempo, o processo é essencial para visibilizar as ações do FNDE no âmbito interno, o que consolida a importância de continuar apoiando essa política.

Por sua vez, a troca de conhecimentos, práticas e lições aprendidas oferecem insumos valiosos para melhorar o desenho e a gestão dos programas. Embora as experiências internacionais não sejam sempre diretamente adaptáveis, os problemas costumam ser similares e o foco deve estar na escolha da solução mais compatível com a realidade brasileira.

A internacionalização de uma política é um processo que não necessariamente deve ter um prazo de finalização. Os impactos dessa experiência deverão ser monitorados, nos próximos anos, para verificar se pode ser replicado e aperfeiçoado em outras áreas de atuação da autarquia.

LINHA TEMÁTICA 3

GESTÃO ADMINISTRATIVA E ESTUDOS ORGANIZACIONAIS



Capítulo 25

Implementação de planejamento estratégico institucional: o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Jeniffer Branco Teixeira

Psicóloga, especialista em Psicanálise, Psicopatologia e Clínica. Servidora desde 2009, atuou na Gestão Estratégica do FNDE com a implementação do planejamento estratégico da autarquia. Posteriormente, teve experiência em área finalística do órgão e atualmente trabalha na área de Gestão de Pessoas. Contato: jeniffer.teixeira@fnde.gov.br

Introdução

As instituições, de forma geral, buscam um melhor desempenho organizacional para a sua sobrevivência. Conforme define Fernandes (2006), desempenho organizacional diz respeito aos resultados que uma organização alcança em decorrência de seus esforços. O autor afirma ainda que, para se atingir um desempenho eficiente e satisfatório, é importante que a organização trace uma estratégia mediante processo formal e estruturado de planejamento e converta tais estratégias em ações, a fim de que estas sejam realizadas para se obter os resultados esperados.

Por sua vez, não cabe a qualquer entidade ou órgão público a utilização da ferramenta de planejamento estratégico. Tal planejamento não é adequado, por exemplo, para unidades restritas de uma organização. Nesse sentido, o método de planejamento estratégico para setores públicos é, então, pertinente a organizações que realizam todo o ciclo de gestão (formulam, executam e controlam a estratégia organizacional), a saber: governos, órgãos gestores das políticas setoriais, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (Brasil, [s.d.]). Este é

o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entidade pública da administração indireta, denominada autarquia.

O presente trabalho, portanto, objetiva demonstrar a implementação de um planejamento estratégico participativo em uma instituição pública, no caso o FNDE, a partir do pressuposto de que ali foi instituído e consolidado um Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Nessa perspectiva, será apresentado um breve resumo do histórico e da trajetória do FNDE para a implementação do seu PEI, com ênfase na missão da instituição. Além disso, será feita uma explanação sucinta do projeto de fortalecimento institucional e, posteriormente, a implementação do PEI, o qual é objeto central deste trabalho.

Fundamentação teórica

Diversos autores ressaltam a importância de uma organização conhecer o ambiente no qual está inserida para delimitar a sua estratégia. Dessa forma, ao utilizar metáforas distintas para ressaltar os diferentes aspectos de uma organização, Morgan (2006) examina a imagem das organizações como organismos e destaca a importância da relação de uma organização do tipo orgânica com o seu ambiente. O autor informa, ainda, que as organizações estão abertas ao seu meio ambiente e devem atingir uma relação apropriada com este, caso queiram sobreviver (Teoria Contingencial).

Nesse contexto, Mintzberg e Quinn (2007) afirmam que a estratégia é uma maneira mais indicada de colocar a organização inserida em seu ambiente. Da mesma forma, Barney e Hesterly (2007) destacam a necessidade de se pensar sobre o processo de administração estratégica, indo além de se perceber os erros cometidos por se focar apenas numa possível estratégia adequada. Para esses autores, elementos como missão e vantagem competitiva estão dentro do contexto processual mencionado.

Na visão de Certo *et al.* (2005), o conceito de administração estratégica está sempre em mudança, mas isso não impede as organizações de utilizarem o método estratégico em seu benefício. Assim, os autores definem administração estratégica como "um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente" (Certo *et al.,* 2005, p. 3).

Além disso, segundo Kaplan e Norton (2000), o método do *Balanced Scorecard* (BSC) traduz a missão e a estratégia das organizações num conjunto abrangente de medidas de desempenho que servem como base para um sistema de medição e gestão estratégica. Ainda segundo esses autores, a partir de uma visão balanceada e integrada, o BSC permite descrever os objetivos estratégicos de uma organização, distribuídos em diferentes perspectivas. Esses objetivos levam ao mapa estratégico de uma organização, ajudando-a a enxergar suas estratégias de maneira coesiva, integrada e sistemática (Kaplan; Norton, 2000).

Metodologia

Segundo Marconi e Lakatos (2010), toda pesquisa científica caracteriza-se pela utilização de métodos científicos que podem ser definidos como uma forma de selecionar técnicas, de avaliar alternativas, de proceder ao longo de um caminho para a obtenção da verdade, tendo em vista a comprovação de hipóteses, as quais são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica que explicam essa realidade.

Dessa forma, o método de pesquisa adotado para este estudo de caso foi o qualitativo, a partir da análise secundária de documentos do FNDE, sobretudo os anteriores a 2011 (antes da criação do mapa estratégico da instituição), disponíveis na intranet da autarquia, consubstanciados em produtos entregues por consultores especializados em planejamento estratégico, bem como demais documentos disponíveis na página da internet do FNDE.

Destaca-se que o método qualitativo, na visão de Richardson (1989), tem por objetivo descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Breve histórico do FNDE

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável por executar as políticas educacionais desse ministério. O FNDE foi criado pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969.

Segundo o *Relatório de Gestão* de 2010 do FNDE, a autarquia apresentava como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo, bem como gerenciar projetos e executar ações para o desenvolvimento da educação, com vistas a garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros (Brasil, 2011).

É importante ressaltar que o FNDE nasceu no contexto da ditadura militar, época em que foram realizados cortes nos recursos educacionais, inclusive os oriundos de vinculações constitucionais (Cruz, 2009). Assim, desde a sua instituição, em 1968, a autarquia tem passado por diversas mudanças, entre elas a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1997, e a consequente incorporação de suas responsabilidades; e a extinção das Delegacias do MEC, em 1998.

Porém, foi a partir de 2003, conforme o *Relatório de Gestão* de 2010 da autarquia, que essas transformações se tornaram mais intensas, quando o MEC "lançou as bases para a formação de uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais" (Brasil, 2011, p. 20).

Outras mudanças aqui apresentadas referem-se à missão do FNDE, a qual passou por diversos realinhamentos. A missão original era "financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, bem como conceder assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares" (Brasil, 2010, p. 6).

Em 1997, na ocasião da extinção da FAE, "o FNDE incorporou à sua missão eminentemente financiadora a responsabilidade e a execução de programas assistenciais (livro, alimentação, transporte e saúde na escola)" (Brasil, 2010, p. 6).

Já no período entre 2003 e 2006,

> a missão passou a ser a de fomentar as ações de apoio à expansão e melhoria da educação, mediante o financiamento de programas e projetos, particularmente os que concorram para a inclusão social, e contribuir para o cumprimento dos objetivos da política nacional de educação (Brasil, 2010, p. 6).

Em seguida, a missão alterou-se para "prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação" (Brasil, 2010, p. 6).

Para o período de 2010 a 2015, com a implementação de um PEI participativo e abrangente, a nova missão traçada para o FNDE tornou-se "prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos" (Brasil, 2010; Brasil, 2011, p. 21) e vem se mantendo a mesma até o ciclo vigente, de 2018 a 2022, conforme Mapa Estratégico da Figura 2 (Anexo 2).

Fortalecimento institucional

Conforme informação do *Relatório de Gestão* de 2006 do FNDE, o projeto de fortalecimento institucional da autarquia iniciou-se em 2004, com o apoio de atividades de consultoria especializada contratada, mediante a celebração do Contrato n. 22/2004, com o seguinte objetivo e princípios basilares:

> ampliar a eficiência, a qualidade e a transparência da atuação da Autarquia, adotando-se como princípios basilares: ênfase nos resultados, responsabilização, autonomia, estabelecimento de parcerias responsáveis, trabalho em rede,

> utilização da informação como instrumento gerencial, diálogo público, controle social e monitoramento, avaliação, articulação e relacionamento de alto nível com os entes da federação, visando à obtenção de maior efetividade nas atividades realizadas pela Instituição. (Brasil, 2007, p. 66).

O referido contrato teve vigência fixada em 24 meses, contados a partir de 17 de junho de 2004. Todavia, devido a mudanças institucionais (como por exemplo alterações nas atribuições e na estrutura organizacional do FNDE), foi necessário ajustar o projeto construído nos moldes do cenário anterior a tais alterações, ocasião que incitou a prorrogação do contrato para mais seis meses, encerrando em 31/12/2006 (Brasil, 2006, 2007). Ressalta-se, todavia, que não é objetivo deste trabalho discutir os módulos traçados e trabalhados pela consultoria nesse projeto de fortalecimento institucional.

No decorrer dos 30 meses de execução do projeto inicial, o plano estratégico do FNDE foi instituído por meio de um processo participativo e abrangente. Na visão de Certo *et al.* (1993 *apud* Rezende, 2008, p. 1-2, grifo da autora), o planejamento estratégico deve ser um "**processo contínuo e iterativo** que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente". No que se refere ao plano estratégico institucional da autarquia – nos moldes de um efetivo planejamento estratégico, dinâmico, sistêmico, participativo e contínuo –, este findou-se junto com o encerramento do contrato aditado.

Planejamento estratégico institucional

De acordo com o *Relatório de Gestão* de 2010 do FNDE, no exercício de 2010 a autarquia contratou consultoria especializada para implementar, junto com seus servidores, um novo ciclo de planejamento estratégico. Dessa forma, o planejamento estratégico do FNDE foi elaborado para o período de 2010 a 2015, a partir de seis oficinas com os servidores da casa.

Como abordagem de planejamento estratégico, foi utilizada a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), haja vista que a autarquia é de grande complexidade, tendo vários programas e ações sob sua responsabilidade, entre eles o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Caminho da Escola, o Plano de Ações Articuladas (PAR), as bolsas e auxílios, o Financiamento Estudantil (Fies), o Fundeb, o Salário-Educação (Brasil, 2023).

As oficinas de planejamento estratégico, a partir da abordagem do BSC, englobavam mobilização de lideranças, diagnóstico estratégico, definição de estratégias, painel de indicadores, metas e projetos, e alinhamento da organização para capaci-

tação em gestão estratégica dos servidores, em todos os níveis hierárquicos. A partir de então, os direcionadores estratégicos foram realinhados, ensejando a nova missão (prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos), visão de futuro para 2015, que se estendeu para 2022 (ser referência na implementação de políticas públicas), valores institucionais (compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; cidadania e controle social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo) e mapa estratégico (Figura 1) (Brasil, 2011).

Após a análise de documentos internos realizados por consultores, constatou-se que o planejamento estratégico do FNDE se deu de forma participativa, envolvendo um grupo de 60 servidores. Dessa forma, a partir da definição de Silveira Júnior e Vivacqua (1999), os quais descrevem que o planejamento estratégico desenvolvido com a utilização de uma metodologia participativa e com o envolvimento do corpo funcional e da cúpula da organização é um instrumento de mudança organizacional para a sobrevivência da instituição, observa-se que o FNDE conseguiu elaborar um planejamento construído pelos membros da organização e, posteriormente, ratificado pela cúpula. No sentido inverso, em que a decisão da cúpula é imposta sem a participação ativa dos demais servidores, a resistência ao planejamento estratégico tenderia a se tornar mais acirrada, estando fadado ao fracasso (Silveira Júnior; Vivacqua, 1999).

Além disso, o planejamento estratégico deve ser um processo contínuo e iterativo (isto é, as etapas se repetem ciclicamente), abarcando etapas como (1) analisar o ambiente – interno e externo; (2) estabelecer a diretriz organizacional – missão e objetivos; (3) formular estratégias; (4) implementar estratégias e (5) elaborar o controle estratégico (Certo *et al.*, 2005).

Assim, conforme documentos obtidos na análise documental, foi verificado que o FNDE, para a elaboração de seu planejamento, partiu do diagnóstico institucional – a fim de identificar as metas e as estratégias atuais para revisão e implementação do planejamento estratégico –, da análise do ambiente interno e externo, bem como da análise de recursos humanos e materiais. Em seguida, procedeu-se à etapa seguinte, que perpassa pelas demais até chegar ao mapa estratégico (Figura 1) e, finalmente, concluir na avaliação parcial do planejamento, em novembro de 2011. Ressalta-se que, assim como propõe Certo *et al.* (2005), as etapas de planejamento estratégico muitas vezes acontecem em sequências diferentes ou mesmo de forma simultânea, como no FNDE.

Percebe-se que a autarquia não excluiu o que foi realizado em 2004, no projeto de fortalecimento institucional, e isto se deve ao fato de que o planejamento estratégico, segundo Certo *et al.* (1993 *apud* Rezende, 2008), deve ser um "processo contínuo e iterativo", em que suas etapas se repetem ciclicamente a fim de se adequar ao contexto novo vivido pela instituição. Ademais, conforme exposto no *Relatório de Gestão* de 2022, o PEI do FNDE vem sendo elaborado em ciclos, estando vigente o Ciclo 2018-2022 (Figura 2), o que corrobora seu processo contínuo (Brasil, 2023).

Ações decorrentes da implementação do planejamento estratégico institucional

A partir da análise do *Relatório de Gestão* de 2010 do FNDE, verifica-se que, ao final de novembro de 2010, a primeira etapa do processo de elaboração e implementação do planejamento estratégico da autarquia para o período de 2010 a 2015 foi encerrada. Ademais, algumas ações decorrentes do planejamento foram propostas, tais como:

a) a instituição do Escritório de Projetos, por meio de portaria publicada em novembro de 2010;

b) o desdobramento das metas institucionais, construídas durante a elaboração do planejamento estratégico, em metas globais, intermediárias e individuais, junto com servidores da casa;

c) a solicitação à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização, em janeiro de 2011, de contratação de Curso de Desenvolvimento Institucional (Fundamentos em Gerência de Projetos), a partir de análise dos consultores de que a autarquia naquela época possuía pouca maturidade em gerenciar projetos;

d) a criação do Grupo de Trabalho FNDE Estratégico, em fevereiro de 2011, com o objetivo de realizar estudos e pesquisas para a implementação das melhorias propostas pelo objetivo estratégico n. 15 ("Dotar o FNDE de quadro de servidores comprometidos, qualificados e valorizados"), do Painel de Gestão (Figura 1);

e) mudança do *layout* da intranet, a partir de pesquisa de clima organizacional realizada por consultores, que apontou falhas no processo de comunicação interna, a fim de facilitar a comunicação e veicular de forma eficiente as informações, bem como o envio de informações referentes à autarquia a todos os colaboradores da casa;

f) a instituição do Comitê de Liderança e Integração, por meio de portaria publicada em outubro de 2011, criado a partir do projeto FNDE Integrado, com o objetivo de promover soluções integradas aos desafios propostos à autarquia e promover o compartilhamento de informações no âmbito do FNDE (Brasil, 2011).

Tais ações, fruto do planejamento estratégico, demonstram a proposta de continuidade, assim como acentuam Certo *et al.* (2005). Para que o planejamento seja contínuo, é fundamental que os membros da instituição acreditem nesse planejamento e executem suas metas com vistas a alcançar os objetivos. Para isso, os mesmos autores citam que:

> [...] a administração estratégica pode levar os membros da organização a se comprometerem com a realização de metas organizacionais de longo prazo. Essa intensificação do compromisso normalmente surge quando eles participam da definição de metas organizacionais, bem como da definição das estratégias para atingir essas metas. (Certo *et al.*, 2005, p. 6-7).

Foi a partir desse modelo participativo, conforme exposto, que o FNDE construiu seu planejamento estratégico e segue doravante com ciclos participativos do PEI.

Considerações finais

Devido às alterações de cenários pelas quais passam as instituições, mudanças organizacionais são imprescindíveis para a sua sobrevivência. Um planejamento estratégico participativo, formal e estruturado, que leve em consideração todo o contexto institucional, é uma ferramenta capaz de dar suporte às organizações e fazê-las obter um desempenho satisfatório e eficaz.

O trabalho aqui apresentado concluiu que uma instituição pública é capaz de ter um planejamento estratégico bem formulado a partir de um processo participativo, e não impositivo. Diante disso, verifica-se, a partir deste estudo de caso do FNDE, que essa autarquia possui um plano estratégico abrangente, participativo e contínuo.

Anexo 1

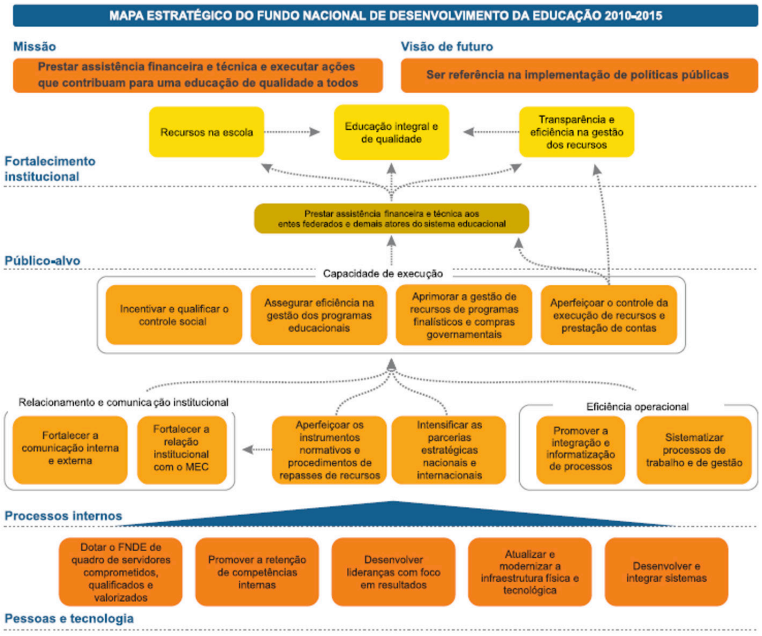


Figura 1 – Mapa estratégico do FNDE – Ciclo 2010-2015
Fonte: Programa de Desenvolvimento de Dirigentes Fazendários.

Anexo 2



Figura 2 – Mapa estratégico do FNDE – Ciclo 2018-2022
Fonte: Programa de Desenvolvimento de Dirigentes Fazendários.

Capítulo 26

Causas da postergação de aposentadoria do servidor público: estudo de caso no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Paula Karlleyne Queiroz Oliveira

Graduada em Administração, mestra em Gestão Pública pela Universidade de Brasília, com MBA em Previdência Complementar pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Ocupa o cargo efetivo de especialista em financiamento do FNDE. Possui mais de 10 anos de experiência em Gestão de Pessoas. Contato: paula.oliveira@presidencia.gov.br

Alexandre Nascimento de Almeida

Professor da Universidade de Brasília e orientador do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/UnB), na área de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo. Contato: alexalmeida@unb.br

Introdução

O serviço público tem particularidades que podem influenciar a percepção dos servidores mais velhos em relação ao trabalho, bem como ao processo de transição para a aposentadoria. A estabilidade, associada às vantagens do regime próprio de aposentadoria dos servidores públicos, contribui para o envelhecimento dos servidores nos seus postos de trabalho, tendo em vista que as chances de saída contra a sua vontade são muito baixas.

Características negativas atribuídas ao serviço público também podem influenciar a perspectiva de aposentadoria dos servidores. A deterioração das condições de trabalho, a falta de inovação tecnológica, a degeneração da imagem do funcionário público e a sua responsabilização pela inoperância dos sistemas públicos, inclusive

com mudanças estruturais que não levam em consideração o envelhecimento dos trabalhadores, somadas às oscilações políticas e organizacionais que levam a projetos inacabados, perda da esperança de ver seu trabalho reconhecido, entre outros, são fatores que, segundo Lancman *et al.* (2006), podem afetar a saúde e o envelhecimento no trabalho e, consequentemente, a perspectiva dos servidores em relação à decisão de aposentadoria.

Embora o tema aposentadoria, especialmente do servidor público, seja assunto recorrente no contexto político e econômico brasileiro, após extensa revisão de literatura, Souza *et al.* (2020) concluíram que a carência de estudos nessa temática é lacuna que precisa ser suprida com estudos nacionais mais robustos.

Assim, o objetivo do presente estudo foi analisar a percepção de servidores públicos do Brasil em relação à decisão de aposentadoria, identificando os motivos que os levam a se aposentar ou postergar a aposentadoria, ainda que possuam o direito.

A importância de se conhecer os motivos que levam o servidor a se aposentar encontra-se destacada por vários autores de diferentes países, como: Nilsson *et al.* (2016); Figueira *et al.* (2017); Neumann e Albert (2018); Souza *et al.* (2020).

Em geral, as justificativas apresentadas nessas pesquisas abordaram a importância desse conhecimento para o planejamento do sistema de seguridade social, pois, uma vez que a população envelhece, menos jovens entram no mercado de trabalho, necessitando-se de ganhos de produtividade e, também, de maior permanência dos trabalhadores na atividade econômica.

Segundo Souza *et al*. (2020, p. 1), entender os fatores que mantêm os trabalhadores mais velhos nas organizações, ampliando a sua vida laboral, "ajudará gestores e a sociedade a compreender melhor os idosos e na formulação de políticas públicas em prol dessa faixa etária".

Diante disso, o presente trabalho visa apresentar conhecimentos acerca dos fatores que influenciam a decisão de postergar a aposentadoria dos servidores públicos no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A decisão de postergar a aposentadoria

Bases teóricas da transição para a aposentadoria

Os estudos sobre aposentadoria são, de modo geral, associados à área de Gestão de Recursos Humanos. Um dos principais objetivos dos recursos humanos é o de manter a estrutura de pessoal, combinando competências na forma ideal e com custos

aceitáveis. Nessa vertente, conhecer os aspectos desse processo é importante para que os objetivos da organização sejam atingidos por intermédio da influência organizacional na decisão de aposentadoria dos seus empregados, ou mesmo para se administrar melhor as consequências dessa prática sistemática (Feldman, 1994).

França e Vaughan (2008) destacam o papel dos gestores de recursos humanos na sensibilização das organizações sobre a importância de manter os trabalhadores mais velhos tecnologicamente atualizados, motivados e competitivos com a promoção de políticas de flexibilidade de horário. Conforme França (2012, p. 44-45), outras questões acerca do envelhecimento da força de trabalho e da aposentadoria também devem ser consideradas:

> [...] os gestores de recursos humanos devem se antecipar à saída dos trabalhadores pela aposentadoria, planejando a sua substituição, desenvolvendo carreiras e o repasse de conhecimentos. Este repasse deve se constituir numa ação sistemática voltada, por exemplo, para a recepção dos mais jovens na organização e o registro da memória do trabalho e da organização como uma gestão do conhecimento permanente, não ocorrendo apenas na época da saída dos trabalhadores mais velhos.

Nesse sentido, os atributos das organizações, tais como clima e cultura organizacionais e políticas de meritocracia, devem responder aos anseios dos trabalhadores de todas as idades para que, por meio da satisfação e motivação da força de trabalho, a produtividade seja elevada.

Assim, a maioria das investigações tenta identificar fatores que relacionam a decisão de aposentadoria às características organizacionais e do trabalho. Esse é o caso de Pengcharoen e Shultz (2010), que, em estudo longitudinal sobre os fatores que impactariam a aposentadoria tardia, encontraram a flexibilidade de horário e o envolvimento do funcionário como os principais preditores relacionados à decisão de se aposentar.

Por outro lado, Beehr *et al.* (2000), em estudo similar, não encontraram relação significativa entre essa decisão e os preditores relacionados ao trabalho, demonstrando a complexidade e especificidade inerente à decisão de se aposentar.

Já Figueira *et al.* (2017, p. 2014) constataram que os servidores favoráveis à aposentadoria são "aqueles que possuem bom relacionamento familiar, principalmente com o cônjuge, e que desejam ter tempo para executar outras atividades sem o compromisso do vínculo empregatício".

Conforme Macêdo, Bendassolli e Torres (2019, p. 153), os fatores que influenciam o servidor a continuar trabalhando além do tempo obrigatório de contribuição estão associados a: "percepção de autonomia pessoal, interação interpessoal, condições flexíveis de trabalho e incentivo financeiro (abono de permanência)".

Uma forma presente na literatura de adiar a inatividade é o *bridge employment*. Esse termo foi utilizado pela primeira vez por Ruhm (1990), referindo-se à adoção de uma segunda carreira por trabalhadores já aposentados em sua carreira principal. Esse fenômeno considera uma mudança da realidade, que não é mais restrita à imagem do trabalhador que sai diretamente da carreira de longos anos para a inatividade total. Feldman (1994), no entanto, restringe o *bridge employment* às atividades que não demandam jornada de trabalho integral e são exercidas com menor envolvimento do trabalhador.

De acordo com o trabalho de Bressan *et al.* (2012), em pesquisa com servidores públicos de uma universidade, a aposentadoria foi relatada como uma oportunidade de ganhar liberdade das responsabilidades associadas ao trabalho, conquistar maior disponibilidade de tempo para relacionamentos e lazer, bem como a possibilidade de dedicação a outra atividade profissional. Além disso, essa pesquisa sugeriu que a percepção da aposentadoria varia de acordo com o cargo ocupado pelo servidor.

Essa variação, de acordo com o cargo ocupado e a percepção da aposentadoria, também foi levantada por França e Vaughan (2008), sugerindo que as semelhanças entre a atitude de executivos brasileiros e neozelandeses diante da aposentadoria, apesar das grandes diferenças culturais, se devem às semelhanças entre os cargos ocupados por eles. Os autores chamam atenção, ainda, para os ganhos sociais da continuidade ou reinserção no mercado dos que têm intenção de continuar trabalhando.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O FNDE, criado em 1968, possui natureza jurídica de autarquia federal e é vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Sua principal missão é financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder assistência financeira aos demais entes federados (FNDE, 2015).

No que concerne ao capital humano, o FNDE, assim como a maioria das instituições da administração pública federal, possui servidores públicos vinculados à instituição de diferentes maneiras, as quais são definidas pela forma de ingresso. Entre essas maneiras, há servidores comissionados, colaboradores terceirizados, estagiários, contratados temporários da União (CTU) e servidores efetivos, que, por sua vez, dividem-se em agentes políticos e servidores de carreira.

A idade média dos servidores ativos efetivos do órgão em 2019, de acordo com dados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (Siape, 2019), era de 43,5 anos. Entre esses servidores, que, de acordo com o Siape, eram 547, encontravam-se 120 que usufruíam do benefício do abono de permanência. Tal fato revela que quase 21% dos servidores do FNDE poderiam aposentar-se a qualquer momento, o que causaria uma lacuna nos serviços prestados pelo órgão.

Fonte de dados

Os dados da pesquisa foram obtidos por meio da aplicação de questionário a uma população de 195 servidores estatutários do FNDE, ativos e com idade igual ou superior a 50 anos. A estratificação dos participantes para servidores com idade igual ou superior a 50 anos deve-se ao fato de estarem mais próximos de adquirir o direito de aposentadoria, portanto com um maior conhecimento sobre os fatores que afetam a sua decisão de se aposentar.

Questionário

O questionário foi estruturado com 6 questões, 5 fechadas e 1 aberta. Entre as questões fechadas, os servidores do FNDE responderam sobre sua decisão de aposentadoria, ou seja, se pretendiam ou não se aposentar assim que alcançassem esse direito.

Outras quatro questões fechadas identificaram o sexo, a idade, o grau de instrução e a idade em que os servidores pretendem se aposentar. Já a questão aberta abordou os motivos que levam os servidores a se aposentarem, permitindo aos participantes se expressarem (Quadro 1).

1. Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino
2. Qual a sua idade? _____
3. Escolaridade:
☐ Nível Médio ou inferior ☐ Nível Superior ☐ Especialização ☐ Mestrado ☐ Doutorado
4. Com que idade você pretende aposentar-se de fato? _____
5. Pretende continuar trabalhando no FNDE, mesmo tendo adquirido o direito à aposentadoria? ☐ Sim ☐ Não ☐ Não Sei
6. Supondo que você já tenha adquirido o direito à aposentadoria, pretende aposentar-se imediatamente? Por quê?

Quadro 1 – Questionário aplicado
Fonte: Elaboração própria.

Instrumental analítico

As questões fechadas foram analisadas por meio de estatística descritiva, diferenciando o perfil dos servidores entre os que pretendem e os que não pretendem se aposentar. A decisão de aposentadoria foi analisada sob a ótica da preferência por adiar o usufruto do direito à aposentadoria, voluntariamente.

Para construção desse escopo, afastaram-se as probabilidades de aposentadoria involuntária, por motivo de invalidez ou compulsória, e de quem não atingiu os requisitos em idade inferior a 75 anos. Por adiamento da aposentadoria, entende-se que, uma vez reunidos os requisitos para aposentadoria voluntária, o servidor optou por continuar trabalhando sob o mesmo vínculo, na mesma carreira.

O procedimento empregado foi a análise de conteúdo, que Bardin (2009) conceitua como um conjunto de técnicas aplicadas a documentos diversificados, para, por meio da dedução, desvendar os seus sentidos. Segundo a autora, esse processo envolve três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados.

A pré-análise se deu após a transcrição das respostas obtidas na questão aberta que envolvia a explicação da decisão em relação ao momento da aposentadoria do servidor. De posse dos dados, foram realizados o descarte dos documentos sem valor semântico, a definição do *corpus* de análise e a organização em dois grupos de respostas: 1) dos indivíduos que desejam postergar a aposentadoria e 2) dos indivíduos que pretendem se aposentar assim que obtiverem o direito.

Resultados e discussão

Perfil dos servidores respondentes

Ao final da coleta de dados, foram reunidos 87 questionários respondidos, sendo que, em 4 deles o número de questões deixadas em branco foi impeditivo para a análise.

Cerca de 65% dos participantes pretendem postergar a aposentadoria após o cumprimento dos requisitos legais para aposentar-se, enquanto 34% têm a expectativa de aposentar-se imediatamente. Na pesquisa de Macêdo, Bendassolli e Torres (2019), também com servidores públicos da União, a maioria dos participantes pretende optar pelo *bridge employment* (47%), seguido por postergar a aposentadoria e continuar trabalhando na mesma organização (32%) e, por último, se aposentar definitivamente (21%).

Na Tabela 1, é possível verificar as características do perfil dos respondentes, classificadas de acordo com a sua decisão de adiar a aposentadoria ou de se aposentar imediatamente.

É possível inferir que, de forma geral, o perfil dos respondentes que pensam em postergar a aposentadoria foi semelhante ao dos decididos a aposentar-se imediatamente, exceto em relação ao sexo. Ao contrário dos homens, a maioria das mulheres está decidida a postergar a aposentadoria. Os prováveis motivos desses resultados se devem ao fato de os requisitos de idade e contribuições mínimas da mulher serem inferiores aos do homem na legislação brasileira.

	Decididos a postergar a aposentadoria		Decididos a aposentar-se imediatamente	
Sexo	Homens 34 %	Mulheres 66%	Homens 78%	Mulheres 22%
Idade Média	Homens 58,33 anos	Mulheres 58,05 anos	Homens 54,66 anos	Mulheres 52,83 anos
Idade na qual pretende aposentar-se	Homens 60,6 anos	Mulheres 60,6 anos	Homens 59,8 anos	Mulheres 57,5 anos
Nível de instrução	Médio 28,3% Superior 22,6%	Pós-graduação 49,0%	Médio 22,2% Superior 33,3%	Pós-graduação 44,4%

Tabela 1 – Perfil dos respondentes, de acordo com a decisão de aposentadoria
Fonte: Elaboração própria.

Preditores da postergação da aposentadoria

As respostas à pergunta aberta que nortearam os preditores da aposentadoria foram categorizadas de acordo com a frequência das variáveis encontradas.

No total, 72 servidores responderam à questão aberta, sendo 45 vinculados ao grupo dos servidores favoráveis à postergação da aposentadoria e 27 pertencentes ao grupo em que a pretensão é pela aposentadoria imediata.

Após aplicação da análise de conteúdo, foi possível resumir as opiniões dos servidores em duas dimensões, uma relacionada a motivações de ordem individual e outra alinhada a questões organizacionais como explicativas da decisão de postergar ou não a aposentadoria.

A questão financeira se mostrou a mais importante na decisão de postergar a aposentadoria. Por outro lado, a maioria dos servidores que pretende se aposentar imediatamente percebe a aposentadoria como uma oportunidade de aproveitar a vida ou de ingressar em outra carreira profissional (Tabela 2).

POSTERGAÇÃO		APOSENTADORIA IMEDIATA	
Variáveis e número de incidência nas respostas			
Dimensão Individual		**Dimensão Individual**	
Motivos financeiros	22	Percepção positiva da aposentadoria	12
Sensação de vigor físico	8	Sensação de cansaço físico	3
Despreparo psicológico	3		
Percepção negativa da aposentadoria	3		
Dimensão Organizacional		**Dimensão Organizacional**	
Satisfação com a carreira	8	Horário e rotinas cansativas	5
Comprometimento	5	Insatisfação com a carreira	2
Bom relacionamento com colegas	5	Dedicação em outra atividade profissional	13
Desenvolvimento profissional	2		
Número total de fatores levantados	52	Número total de fatores levantados	35
Número de respondentes	45	Número de respondentes	27

Tabela 2 – Fatores de influência na decisão de se aposentar ou permanecer trabalhando
Fonte: Elaboração própria.

A princípio, é relevante ressaltar que o fator financeiro foi o tema mais declarado pelos respondentes como justificativa para a postergação da aposentadoria. Um quesito importante para esta análise é a perda salarial sofrida na aposentadoria, tendo

em vista que os servidores do FNDE, de acordo com a legislação vigente, receberiam apenas cerca da metade do valor relativo à gratificação de desempenho, parcela significativa de sua remuneração, entre outras perdas não muito significativas, como auxílio transporte e auxílio alimentação.

Como justificativa das razões financeiras, foram levantados, mais frequentemente, a obrigação financeira com dependentes e o desenvolvimento de projetos pessoais em andamento.

Com relação à dependência econômica de familiares, o resultado foi corroborado por Figueira *et al.* (2017, p. 2014), que identificou que os desfavoráveis à aposentadoria são "aqueles que receiam a dependência dos filhos para o cuidado dos netos e os que não recebem suporte emocional em casa".

Seguem algumas das falas que contam com o fator financeiro como motivo pelo qual os servidores continuarão trabalhando, mesmo tendo o direito à aposentadoria:

> Porque a parte financeira pesa muito (...) o salário da gente não é um salário muito recompensador, então como a gente ainda perde muita coisa, temos que pensar muito, principalmente nessa época de crise. (Servidor 51).

> Devido a minha situação financeira atualmente, tendo em vista que minha filha passou para um curso cuja mensalidade é altíssima, de Medicina. (Servidor 67).

O vigor físico declarado pelos servidores demonstra que há uma disposição para o trabalho, apesar da idade avançada, e que sua capacidade laboral estaria deslocada de sua idade ou foi preservada em função dos avanços na área dos cuidados médicos e prevenção do envelhecimento.

As gerações de trabalhadores sêniores atuais têm uma expectativa de vida maior que as anteriores, em função dos seus hábitos mais saudáveis e dos avanços das condições de vida e saúde (Shacklock; Brunetto, 2005). Além disso, a idade psicológica dos indivíduos é intrínseca à sua personalidade e, muitas vezes, não corresponde à sua idade cronológica.

Entre os fatores que levam os servidores a aposentar-se imediatamente, o ingresso em outra carreira foi o mais apontado. Esse resultado é corroborado por Macêdo, Bendassolli e Torres (2019), confirmando que os servidores que adquirem o direito à aposentadoria em pleno vigor físico pretendem continuar trabalhando no pós-carreira.

Pode não parecer razoável concluir que o servidor público se sinta atraído por uma nova área de atuação após a aposentadoria, pois se pressupõe que as suas condições salariais e de trabalho são melhores que as do trabalhador da iniciativa privada. Por outro lado, essas características podem facilitar o planejamento de uma segunda

atividade, uma vez que o servidor tem estabilidade financeira e psicológica para melhor se preparar e planejar um emprego de transição para outra carreira.

A atividade profissional diversa daquela na qual o trabalhador se aposentou, *bridge employment* ou trabalho de transição, geralmente possui horários mais flexíveis e menor envolvimento do trabalhador. Tal característica caminharia junto com a alegação de que o horário de trabalho e a rotina cansativa levam o servidor em direção à aposentadoria, pois, em vez de adiar a inatividade em sua carreira principal, ele se aposentaria para dar lugar a uma atividade menos desgastante, até que resolva cessar completamente suas atividades.

O *bridge employment* é amplamente abordado como fator influente na decisão de aposentadoria. Kim e Feldman (1998), por exemplo, identificaram que as oportunidades de *bridge employment* se relacionam à decisão do trabalhador de ingressar em planos de aposentadoria antecipada.

A influência do comprometimento com o trabalho também foi reportada como um motivo para o servidor permanecer na autarquia. Por meio das falas dos servidores, percebe-se que esse comprometimento pode ser medido tanto pela responsabilidade e pelo cumprimento do trabalho em si quanto pelo envolvimento sentimental com a carreira e as atividades executadas.

> [...] de certa forma a gente ainda tem um carinho grande pela instituição... então a gente se apega... se tem uma proposta no setor, a gente está empenhado ainda nisso... na expectativa de melhoras para as crianças do Brasil e para as escolas brasileiras. Porque o PNAE, eu realmente acho que é a mãe e o pai do FNDE, não desrespeitando os demais setores, pelo contrário, cada um com a sua importância, mas o PNAE realmente é um programa que atrai, que a gente gosta de fazer esse trabalho [...]. (Servidor 71).

> Eu acho que já é o vício da rotina de tantos anos de trabalho, de sair de casa, daquela responsabilidade de saber que tem processos esperando para você analisar, que foi uma análise que você fez desde mil novecentos e bolinha e chegar agora e você não fechar aquele processo me dá uma... E deixar para outro colega que vai ficar para analisar, continuar, eu acho que é isso é o que me prende mais. (Servidora 74).

A satisfação com a carreira foi o segundo item apontado como motivação para a permanência no cargo. Os servidores demonstraram satisfação, envolvimento e comprometimento com o trabalho realizado na autarquia e seu objetivo na sociedade. Em suas falas, frequentemente classificaram o trabalho como fonte de identidade, de realização e prazer.

> Porque gosto do meu trabalho, o local e as pessoas com as quais trabalho. Amo o FNDE e me sinto muito bem aqui. Na época não quis me aposentar e até hoje não quero. (Servidor 8).
>
> Ainda estou em idade produtiva. Tenho muito a contribuir, além da satisfação de fazer o que faço. (Servidor 1).

Já a insatisfação com a carreira foi apontada como fator relevante no sentido oposto, o de aposentar-se imediatamente. Os servidores destacaram a insatisfação com as atribuições e, principalmente, com os horários e com a rotina de trabalho cansativos.

Esses resultados corroboram o trabalho de Pengcharoen e Shultz (2010). Da mesma forma, Souza *et al*. (2020) destacaram a importância da melhoria nas condições de trabalho para retenção na profissão, refletindo sobre a efetividade de políticas públicas para a postergação da aposentadoria que não estejam alinhadas ao apoio necessário aos trabalhadores idosos.

Importa ressaltar que, no âmbito do FNDE e do serviço público federal, existe a possibilidade de redução da jornada de trabalho mediante proporcionalização da remuneração às horas trabalhadas. Alguns servidores expressaram que a flexibilização com redução salarial não é atrativa. Tal conclusão permeia o argumento de que, para o servidor que já possui o direito de aposentar-se ou que está muito próximo dele, seria mais vantajoso uma redução dos vencimentos por meio da própria aposentadoria, pois seu tempo ficaria livre e seus vencimentos sofreriam menos impacto diante da redução da jornada por meio da proporcionalização remuneratória.

Cabe destacar a possibilidade da promoção de uma redução da jornada de trabalho ao final da carreira, seguindo as sugestões de Menezes e França (2012, p. 326), em que "as empresas que desejarem reter 'seus talentos' deverão oferecer alternativas de flexibilidade de horário".

Nesse sentido, entraria em pauta, na estratégia de preparação para a aposentadoria, o conceito de aposentadoria parcial, encontrado em países desenvolvidos, que consiste na proposta de recebimento concomitante de uma proporção da aposentadoria e outra relativa às horas de trabalho do aposentado que se disponha a continuar trabalhando (Muniz, 1996).

Lehr (1999) aponta que esse tipo de modelo teve sucesso em países como Escandinávia, Canadá e Estados Unidos, e que há casos em que a remuneração é, em parte, por meio do benefício de aposentadoria e, em parte, por meio do salário ativo.

No Brasil e no serviço público, há muitas barreiras legais a serem superadas antes de uma ação com essas características. É comum que as vantagens provisórias como, por exemplo, as gratificações de desempenho, venham a ser objeto de litígio pelos servidores com a finalidade de incorporação permanente.

Por suposição, uma aposentadoria antecipada com base em um fundamento legal que determinaria um valor inferior de proventos, após o período de trabalho sob o modelo de aposentadoria parcial, poderia virar objeto de revisão com a finalidade de incorporação desse tempo de trabalho sob o regime parcial para elevar os proventos. Um exemplo prático disso ocorre na iniciativa privada, com o instituto da desaposentação. Após a aposentadoria, os trabalhadores voltam ao mercado e em sua saída definitiva ingressam com ações na Justiça para que esse novo tempo seja computado para o cálculo de seus proventos de aposentadoria.

Outro ponto a se destacar diz respeito ao que Van Solinge e Henkens (2013) concluíram, por meio de estudo na Nova Zelândia: trabalhadores mais velhos, que experimentaram a redução da carga horária de trabalho, inclinaram-se mais à decisão de aderir aos planos de aposentadoria antecipada, tendo em vista que, ao reduzir a jornada, o trabalho perdeu o papel central em suas vidas, o que se constituiu no primeiro passo para a adaptação à inatividade ou para a adoção de um *bridge employment*.

Entre os fatores menos mencionados na escolha por postergar a aposentadoria estão o desenvolvimento profissional e o despreparo psicológico. O fato de o FNDE possuir retribuições financeiras permanentes de acordo com o nível educacional e oferecer incentivos financeiros para a conclusão de cursos que possuam pertinência para a sua atuação incentiva o servidor a se desenvolver profissionalmente antes da aposentadoria, influenciando a postergação.

Os servidores de nível superior, por exemplo, são remunerados com valores crescentes de retribuição de titulação, a depender do grau de escolaridade. Esses valores têm caráter permanente, ou seja, são computados nos proventos de aposentadoria. Tais motivadores são um impulso para o servidor que pretende galgar novos desafios antes de cessar suas atividades.

> [...] Eu tenho um plano. Estou me formando daqui a um ano e meio, no máximo, é uma outra academia minha, de Direito, e vou atuar [...]. (Servidor 59).
>
> Não me sinto preparada para a aposentadoria. Ainda tenho sonhos antes de aposentadoria. Pretendo terminar o mestrado e o doutorado. (Servidor 47).
>
> [...] só me aposentarei quando fizer o mestrado e o doutorado que é para eu levar tudo o que tenho direito. (Servidor 38).

A alegação do despreparo psicológico como motivo para continuar na carreira após o direito à aposentadoria estaria associada à sua percepção negativa e à dificuldade de romper os laços com o trabalho.

Albornoz (1988, p. 24) já dizia que "o indivíduo moderno encontra dificuldade em dar sentido à sua vida se não for pelo trabalho". Para explicação desse aspecto, é válido recorrer à teoria dos papéis. O indivíduo muitas vezes tem dificuldades em se aposentar

por não se desvincular do papel de trabalhador. Enquanto sua autoimagem for de uma pessoa com vitalidade, vigor físico e capacidade de produção, o papel de trabalhador não será facilmente substituído pelo de aposentado.

> Mas acho que o maior fator que impossibilita a gente de aposentar hoje, porque eu não tenho, eu nunca tive esse sonho de me aposentar, eu sempre gostei de trabalhar, adoro trabalhar. E principalmente no que eu gosto de fazer, na minha área, que eu sou designer. Eu adoro. Então eu não me vejo parando de trabalhar (...). (Servidor 82).

Em suma, em seus discursos, os servidores apresentaram fatores relacionados à dimensão individual e à dimensão organizacional tanto na influência da decisão de continuar trabalhando na carreira após o direito à aposentadoria quanto na decisão de aposentar-se imediatamente. Tais achados comprovam que, de fato, essa decisão é multidimensional e o seu estudo intensivo contribui para a sua compreensão.

Considerações finais

A população brasileira está envelhecendo, sem que tenha alcançado as devidas conquistas sociais e a melhoria das condições de vida. Portanto, justificam-se pesquisas com o objetivo de compreender as expectativas dos trabalhadores brasileiros diante da aposentadoria.

Entender os fatores que motivam a decisão de aposentadoria é fundamental para a gestão de pessoas no setor público, seja para minimizar consequências que o envelhecimento da força de trabalho pode trazer para a sociedade, seja para reter mão de obra produtiva e estratégica. Portanto, o objetivo deste estudo foi identificar os motivos que levam servidores públicos do FNDE a se aposentar ou postergar a aposentadoria, ainda que possuam esse direito.

Os servidores que pretendem optar pela permanência na carreira após o direito à aposentadoria tomam essa decisão, principalmente, por questões financeiras, por terem uma percepção positiva de sua saúde e disposição para o trabalho, por não estarem preparados psicologicamente para o afastamento das suas atividades, por se sentirem satisfeitos com a carreira pública, terem um bom relacionamento com os pares e a chefia, serem comprometidos e planejarem desenvolver-se profissionalmente, por meio da conclusão de pós-graduação.

Os resultados evidenciaram, ainda, que os indivíduos que possuem uma percepção positiva do afastamento das atividades, que percebem sua rotina como cansativa e que têm intenção de adotar uma segunda atividade profissional, o *bridge employ-*

ment, são mais inclinados a aposentar-se imediatamente ao adquirir esse direito.

A partir dos resultados, sugere-se, ao FNDE, estimular a implementação de uma política institucional de gestão etária, com vistas a promover o envelhecimento ativo na autarquia, prevenindo uma queda precoce da produtividade em função da idade dos seus servidores.

Isso pode se dar mediante atuação em fatores significativos, destacando-se: a valorização da experiência do servidor mais velho, o reconhecimento de sua dificuldade no cumprimento da jornada integral de trabalho, além da melhoria das condições de trabalho; o estímulo ao relacionamento pessoal e a facilitação da mobilidade do servidor mais velho para melhor adaptação ao exercício das atividades.

Por intermédio dessas ações, espera-se que o servidor se sinta mais envolvido e satisfeito com sua carreira, de modo que isso reflita na manutenção da sua produtividade e no aumento da sua permanência em atividade.

As limitações da pesquisa estão associadas à abordagem qualitativa adotada. Uma vez que esta emprega maior liberdade metodológica e sua validade não depende de resultados estatísticos, a extrapolação dos resultados para outras instituições públicas e, principalmente, privadas é limitada.

Dada a carência de pesquisas aplicadas à realidade brasileira, recomendam-se estudos com enfoque qualitativo em outras instituições, com o intuito de ampliar o arcabouço teórico já existente, bem como investigações quantitativas, para comprovar empiricamente as hipóteses presentes na literatura.

Capítulo 27

Trabalho e aposentadoria: a opinião dos servidores públicos aposentados do FNDE

Paula Leite Antunes de Macedo

Mestra e doutoranda em Gerontologia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharela em Turismo (UniCEUB), licenciada em Educação Física (UCB) e especialista em Administração de Empresas (FGV). É especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE desde 2008. Atua na área de Qualidade de Vida desde 2015. Contato: paula.macedo@fnde.gov.br

Gislane Ferreira de Melo

Doutora em Educação Física pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduada em Educação Física pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Concluiu pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é coordenadora e professora do Programa de Educação Física da UCB. Contato: gislane.melo@gmail.com

Introdução

A etapa do processo de aposentadoria traz consigo uma série de reflexões e mudanças tanto para os trabalhadores que a vivem como também para as famílias e para a sociedade que fazem parte desse contexto (Bressan *et al.*, 2013).

Nesse momento, discussões sobre o ser idoso e suas nuances, tais como previdência, políticas públicas e aspectos biofisiológicos e psicossocioculturais do envelhecimento, aos poucos encontram espaço nas comunidades e no meio acadêmico e convergem na perspectiva de que a necessidade de cuidados específicos desta crescente população é uma questão que diz respeito a todos.

É a busca pela qualidade de vida, perseguida pelo ser humano durante toda a vida e também presente no momento da aposentadoria, sendo este um período pro-

pício para o exercício do lazer como direito e necessidade, em virtude da maior oferta de tempo livre de obrigações. Mas será que esse quadro corresponde à realidade das pessoas aposentadas?

Alguns setores de órgãos públicos realizam ações dentro do seu Programa de Qualidade de Vida que visam proporcionar momentos de reflexão e contribuir para a preparação dos servidores para a nova fase de vida, a fim de lidar com esse fato que acompanha a tendência das populações mundial e brasileira. Entre os órgãos federais, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é um deles.

Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), o FNDE tem como missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. Sua visão é ser referência na implementação de políticas públicas e seus valores são: compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo (FNDE, 2016).

O FNDE possuía, na data de 1º de abril de 2017, um quadro de 557 servidores efetivos ativos e de 385 servidores aposentados, totalizando 942. Dos ativos, 123 recebiam abono de permanência por já possuírem os requisitos legais para se aposentarem e ainda assim optarem por manter o vínculo de trabalho com a instituição, de acordo com as alterações da Emenda Constitucional n. 41/2003 (Brasil, 2017).

Em dados percentuais, 40,87% do seu quadro de servidores estavam aposentados à época, e 22,08% dos que estavam trabalhando poderiam se aposentar a qualquer momento. Esses números são significativos em relação ao total de trabalhadores e acompanham a tendência de rápido envelhecimento da população brasileira.

Entre as ações do Programa de Qualidade de Vida do órgão, insere-se o Programa de Preparação para a Aposentadoria (PPA), cujo objetivo é possibilitar a redução da probabilidade de surgimento de transtornos de saúde física e emocional (quadros de estresse, depressão e ansiedade, entre outros) nos anos que antecedem e que sucedem a aposentadoria, a fim de maximizar a probabilidade de vivência da velhice pós-aposentadoria com qualidade de vida, independência funcional, engajamento em atividades sócio-ocupacionais, vivência de vínculos afetivos e percepção de satisfação com a vida.

A responsabilidade organizacional com a preparação do indivíduo para a concretização de seus desejos na nova fase de vida aos poucos ganha espaço, como é possível verificar na Política Nacional do Idoso (PNI) e no Estatuto do Idoso, instituídos por meio das Leis n. 8.842, de 04 de janeiro de 1994, e n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, respectivamente. Essas legislações propõem a criação e a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado e estimulam a criação de programas dessa natureza que incentivem o futuro aposentado a exercer novas atividades sociais de seu interesse (Rodrigues *et al.*, 2005).

Diante dessa nova ordem social, Bressan *et al*. (2013) afirmam que há necessidade de investimento em pesquisas acadêmicas que avaliem a percepção dessa transição por parte dos trabalhadores e que investiguem quais fatores podem influenciar a sua qualidade de vida e o seu bem-estar para uma aposentadoria bem-sucedida.

O lazer é uma das variadas maneiras de utilizar o tempo livre na aposentadoria, juntamente com a possibilidade de continuar trabalhando ou trabalhar com algo novo, ou, ainda, se envolver em trabalhos sociais e causas religiosas e políticas.

Há uma tendência de associar lazer e suas atividades com momentos agradáveis, dissociados das obrigações, em especial as do trabalho. Nesse contexto, o trabalhador chega à aposentadoria cheio de expectativas de vivenciar a liberdade e a realização de sonhos de toda uma vida (Ferrigno, 2016). Mas será que nesse momento há preparo para tamanha vivência?

No Brasil, verifica-se uma carência de estudos que associem lazer, qualidade de vida e aposentadoria e suas relações. Pesquisas que incluam lazer dos idosos e a sua importância ainda são raras, representando uma lacuna no âmbito acadêmico, o que prejudica tomadas de decisões mais assertivas (Gomes; Pinheiro; Lacerda, 2010).

Faleiros e Silva (2012) sugerem mais investimentos no campo de pesquisa para as relações que envolvam trabalho, aposentadoria e lazer, aliando qualidade de vida e envelhecimento. Segundo esses autores, faz-se necessária uma perspectiva que seja antítese do modelo capitalista de consumo dominante na sociedade atual, inclusive no que se refere à lucrativa indústria do entretenimento. Para eles (2012, p. 368),

> o idoso aposentado é ao mesmo tempo sujeito social, cidadão e pessoa singular que necessita do lazer para a qualidade de vida. Um segmento da população idosa vivencia seu dia a dia nas mais diversas relações sociais, articulando aposentadoria, família, lazer e trabalho. Assim, é fundamental ver o ser humano como um todo, isto é, não perder de vista as multidimensionalidades das relações que fazem parte de todas as etapas da vida.

Enquanto servidora pública lotada na área de qualidade de vida da autarquia a ser analisada, objetivo dar subsídios para a implementação de um PPA e para um Programa de Qualidade de Vida mais efetivos, a fim de preparar e fornecer cidadãos aposentados mais realizados e com autoconsciência, que possam contribuir com a constante construção de um mundo melhor.

Portanto, o objetivo deste capítulo é identificar a satisfação com a aposentadoria e a realização no trabalho que os aposentados desempenharam no órgão e suas relações.

O que os aposentados do FNDE têm a dizer

Os dados aqui apresentados e discutidos foram coletados em 2017 e fazem parte da dissertação de mestrado defendida por Macedo (2018). Para tanto, foi realizada pesquisa mista de caráter exploratório e descritiva, cuja amostra contou com 37 servidores públicos aposentados do FNDE, residentes no Distrito Federal – 25 (67,6%) mulheres e 12 (32,4%) homens, com idade entre 50 e 95 anos, sendo a média de idade igual a 64,89 anos e desvio padrão de 7,863.

Ao todo, 6 entrevistados (16,2%) participaram do PPA oferecido pelo FNDE antes de se aposentarem, sendo 2 (33,33%) homens e 4 mulheres (66,66%), com idade entre 55 e 65 anos e tempo de aposentadoria de 1 ano e 5 meses a 4 anos.

Satisfação com a aposentadoria

Ao responderem o questionamento da entrevista semiestruturada "Qual o seu nível de satisfação em relação à aposentadoria (de 0 a 10)? Por quê?", as respostas variaram de 5 a 10, o que aparentemente demonstra alto nível de satisfação com a aposentadoria.

Porém, verificou-se que as respostas entre 5 e 7 (5) apresentam sentimentos negativos em relação à aposentadoria, conforme a nuvem de palavras a seguir:



Figura 1 – Nuvem de palavras do grupo aposentadoria-crise
Fonte: Banco de dados da pesquisa. Extraído pela autora com o auxílio do Iramuteq.

Em virtude da seriedade do assunto, tomou-se a liberdade de transcrever trechos das respostas que são impactantes para a questão:

> Sinceramente, eu me arrependo. Eu poderia estar em atividade ainda hoje. Eu me acho capaz, ainda (...) eu tive perdas salariais depois que eu aposentei, tiraram algumas gratificações que eu tinha, que era de direito, e aquilo ali depois me chateou. (P6).

> Eu não devia ter me aposentado. [...] eu devia estar trabalhando, eu gostaria mais de estar trabalhando. (P8).
>
> Sinceramente? Se eu pudesse eu estava trabalhando até hoje. Não que eu fique deprimida, mas é porque eu nasci para trabalhar. (P9).
>
> Nota 7, por causa da questão financeira. (P29).

Verifica-se, com os depoimentos, as perdas acarretadas pela aposentadoria, em especial as financeiras, como algo negativo. Observa-se também a falta de preparo para o desligamento do mundo do trabalho como um dos principais motivos de falta de satisfação com a condição de aposentado.

Bulla e Kaefer (2003) apontam para a dificuldade de desvinculação do trabalho, visto que este representa reconhecimento e desenvolvimento, além de impor ritmo à vida em seus vários aspectos. Desapegar-se disso se mostra sofrido para alguns. Para essas pessoas, a concepção de que o aposentado é um capital degenerado é real, e elas não se sentem mais úteis por não estarem trabalhando.

Neste estudo, esse grupo se encaixa no conceito de aposentadoria-crise explicitado por França (2014), no qual estão incluídas condições limitantes, como as financeiras, a ausência de projetos de vida, bem como os que sofrem de aposentadoria abrupta.

França e Soares (2009) lembram que há pessoas que não querem se desligar do mundo do trabalho. Para esse grupo, planejar-se para uma segunda carreira, para a abertura do próprio negócio ou ainda para um trabalho que proporcione uma transição à aposentadoria com menos rigidez – *bridge employment* – são soluções possíveis para amenizar essa crise, conforme descrevem França *et al*. (2013).

Já o segundo grupo é composto das outras 32 pessoas que deram notas de 8 a 10 para a satisfação com a aposentadoria, as quais podem ser enquadradas neste estudo como aquelas que vivenciam a aposentadoria-liberdade. Essa fase da vida, encarada como algo positivo, França (2014, p. 59) relaciona à:

> construção de projetos de vida antes e após a aposentadoria, como, por exemplo, realizar atividades de lazer e intelectuais, e à concepção da aposentadoria como um período de realização, de liberdade, que lhes possibilita dedicar-se a atividades que dão prazer, sem a rigidez de cumprir horários.

Pode-se verificar isso pelos motivos elencados na nuvem de palavras a seguir:

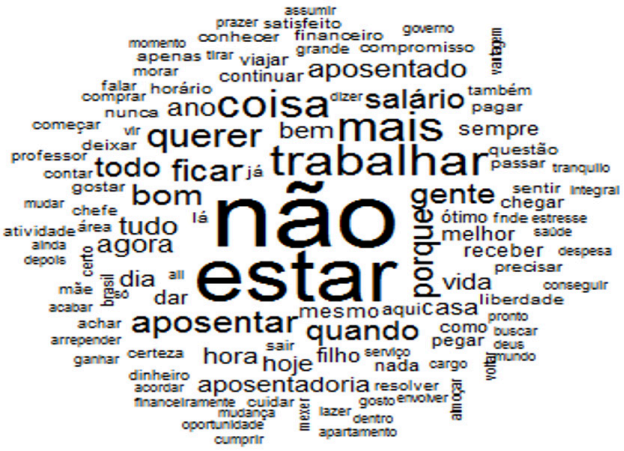


Figura 2 – Nuvem de palavras do grupo aposentadoria-liberdade
Fonte: Banco de dados da pesquisa. Extraído pela autora com o auxílio do Iramuteq.

Para esse grupo, aposentadoria significa não estar mais trabalhando e, consequentemente, fazer tudo aquilo que quiser, na hora que quiser. Percebe-se que o fato de estar aposentado pode significar tempo para se dedicar às atividades de que se gosta, sejam de lazer, como viajar, seja um outro trabalho que se desempenha, como de professor, ou ainda para resolver questões pessoais e de saúde. Essas questões giram em torno do prazer que essas tarefas proporcionam e da diminuição do estresse em virtude de menos obrigações a cumprir.

Notou-se também que, para algumas pessoas desse grupo, aposentar-se representou uma oportunidade de começar novos projetos de vida e de se desenvolver, e isso causa satisfação. Por outro lado, identificou-se forte influência do aspecto financeiro em depoimentos que apontam o salário aquém do que se acredita ser ideal como impeditivo para se estar mais satisfeito com a aposentadoria:

> Olha, aposentadoria eu posso dar 8, por causa da questão financeira. Porque se eu não tivesse talvez um pé de meia hoje, eu não podia fazer o que eu faço hoje. (P23).
>
> Eu acho que nós poderíamos estar ganhando melhor. (P31).
>
> Só não tem 10, eu vou botar 9, porque é a questão do meu salário. (P36).

Verificaram-se nos depoimentos das pessoas que encaram a aposentadoria de forma positiva pontos em comum em relação à falta de compromissos e obrigação de cumprir horários, o que lhes permite vivenciar situações que antes não podiam, inclusive atividades de lazer:

> Agora saio mais, passeio mais, tenho mais lazer. (P33).

Outro depoimento permitiu entender a postura de uma pessoa aposentada que tinha medo e preconceito quanto a essa transição, mas que, depois de um processo de preparação, passou a vivenciar a aposentadoria-liberdade, especialmente no que se refere a vivências de atividades de lazer: pratica esportes de que gosta e porque gosta, cuida de plantas, viaja em períodos de baixa temporada várias vezes ao ano, recebe família e amigos em casa.

> Mudou, mudou, mudou... porque eu falava exatamente isso: eu não vou pra casa porque eu não tenho o que fazer... e hoje eu falo: eu estou em casa e tenho muita coisa pra fazer, e só faço coisas prazerosas... (P24).

Já os que vivem a aposentadoria-crise tendem a não se adaptar às condições da aposentadoria por diversos motivos. É o caso do entrevistado que, ao se aposentar, passou a trabalhar muito mais do que antes em um negócio próprio. Segundo suas próprias palavras:

> Eu não tenho tempo pra nada! Só trabalho! Só trabalho. (P8).

Isso pode acontecer porque muitos idosos continuam trabalhando para complementar a renda familiar e, com isso, não podem usufruir de mais tempo para o lazer, uma vez que estão envolvidos em muitas obrigações (Faleiros; Silva, 2012). Dessa forma, continuar trabalhando, como identificado por França e Soares (2009), não por desejo, mas por obrigação, passa a ter um efeito negativo na vida da pessoa.

Realização no trabalho desempenhado no FNDE

No momento seguinte da entrevista semiestruturada, fez-se o seguinte questionamento: "Qual o seu nível de realização com o trabalho que desenvolveu no FNDE (de 0 a 10)? Por quê?"

As notas dadas como resposta à pergunta proposta estiveram entre 6 e 10, in-

dicando um padrão de realização dos servidores no trabalho que desempenharam durante o período de prestação de serviços no órgão, em função dos colegas, das chefias, do clima organizacional, do crescimento pessoal proporcionado pelas oportunidades de viagens a serviço ou pela própria natureza do trabalho.



Figura 3 – Nuvem de palavras sobre a realização com o trabalho desempenhado no FNDE
Fonte: Banco de dados da pesquisa. Extraído pela autora com o auxílio do Iramuteq.

De acordo com a Figura 3, a seguir, declarações positivas, tais como "crescimento", "satisfação", "prazer", "gostar", "adorar", "bom", "reconhecimento", simbolizam que essas pessoas gostavam muito de trabalhar no FNDE.

Para que haja realização profissional, é preciso que o trabalhador tenha condições de exercer sua capacidade criativa, característica primeira do trabalho e essencial para que o cérebro não se atrofie. São necessárias também condições concretas de crescimento profissional dentro da organização (Ferreira, 2012).

Isso não significa que não haja críticas e considerações quanto ao ambiente de trabalho, tais como os exemplos abaixo:

> Eu nunca fiz o que eu gostava, o que eu gostaria de fazer. Eu me acostumei a fazer o que eu fazia lá, [...] então eu me adaptei bem ao trabalho, mas não era uma coisa em si que me realizava. (P1).
>
> Sempre a gente está querendo realizar alguma coisa, mas aí tinha essa interferência de recurso, tinha as interferências de pontos de vista. Por exemplo, [...] às vezes chegava, fazia, apresentava documento e aquilo era engavetado... todas as sugestões, tudo o que podia ser feito e modificado não era considerado. [...] E como é que a gente vai depois pegar um outro trabalho e envolver essas pessoas? A gente fica desacreditado. (P17).
>
> Foi um trabalho cativante, embora sempre muito frustrante. (P25).

> Eu me sentia realizada porque o FNDE significou para mim não só o trabalho, mas também essa coisa do grupo, (...) a gente tinha o maior prazer em trabalhar porque a gente se encontrava lá. Então, independente, o trabalho era uma coisa boa, mas tinha uma época que o trabalho era muito bom, tinha épocas que o trabalho não era bom, isso durante todo o tempo, porque as coisas mudavam muito. (P28).

Assim, mesmo com ressalvas, observou-se alto índice de realização no trabalho desempenhado no FNDE. Portanto, em relação à amostra pesquisada, não há como se pensar que aqueles que hoje vivem a aposentadoria-crise se sentiam realizados e que os servidores que vivem a aposentadoria-liberdade não eram realizados no trabalho.

O que se pode inferir com essa comparação é que há, sim, uma diferença em rela;cão à postura diante da aposentadoria. Aqueles que não tiveram projeto de vida para esse momento sentem falta do ambiente de trabalho e do que ele lhe proporciona, seja prestígio, seja ciclo de amizades, ou ambos. Já os que vivem a aposentadoria-liberdade saíram com bons sentimentos em relação ao trabalho, mas souberam vivenciar a nova etapa, estabelecendo planos e prioridades.

Também se verifica uma tendência dos servidores públicos de se adaptarem ao trabalho e às suas condições limitantes, de forma a se sentirem bem. Essa é uma possibilidade verificada na amostra pesquisada.

Considerações finais

Há, dentro da amostra estudada, um pequeno grupo que possivelmente vive uma aposentadoria-crise, o qual apresentou dificuldades de lidar com algumas questões dessa fase, e um grupo maior, que vive uma aposentadoria-liberdade, vivenciando a nova fase como uma possibilidade de concretizar novos projetos e de realizar sonhos, tais como praticar mais lazer.

A pessoa estar em um ou outro grupo em nada se relacionou com o fato de ter se sentido realizada ou não com o trabalho que desempenhou dentro do FNDE, visto que esses índices se mostraram altos para todos, ainda que com ressalvas quanto a questões organizacionais.

Durante a entrevista semiestruturada, quando perguntados sobre o que o Programa Qualidade de Vida do FNDE poderia fazer para proporcionar uma aposentadoria melhor, 19 (51,35%) entrevistados deram sugestões, as quais ficam aqui registradas para que possam contribuir com diretrizes e ações futuras do órgão.

89,47% apontaram a preparação para aposentadoria como a melhor das ações nesse sentido, sendo melhor aproveitada se acontecer com antecedência. Isso de-

monstra que essa ação tem efeito positivo para o órgão e que há demanda para tal.

Outros 15,78% apontaram a promoção de atividades de lazer dentro do órgão, tanto para servidores ativos quanto para aposentados, como uma ação que pode contribuir para uma aposentadoria melhor. Ou seja, para os entrevistados, vivenciar o lazer dentro do ambiente de trabalho contribui para a experiência de uma aposentadoria de forma plena. Por fim, um entrevistado apontou a necessidade de maior integração entre os aposentados, que pode ser auxiliada pelo próprio órgão.

Capítulo 28

Inovação em gestão de compras públicas: a experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque

Economista, servidor do FNDE desde 1984, com vasta experiência em Educação. Ocupou cargos gerenciais e técnicos, incluindo diretor de administração e coordenador de compras. Atuou na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH/MEC) e possui mestrado em Administração Pública. Destacado instrutor de licitações, coautor de publicações e premiado por inovações na gestão pública. Contato: garibaldi.albuquerque@fnde.gov.br

Introdução

Em 2005, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), utilizando-se da ferramenta de gestão Sistema de Registro de Preço (SRP), implantou processo de compras para todo o país no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

Ao se implantar esse procedimento de compras num órgão público federal – premiado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) por promover práticas inovadoras na gestão pública brasileira –, instaurou-se um processo menos burocrático e oneroso com vistas à melhoria de processo de trabalho, implementação e monitoramento de uma política pública, em busca de uma maior efetividade, eficiência e eficácia no atendimento aos cidadãos.

Tal fato deu origem a um novo modelo gerencial de compras governamentais, o Registro de Preços – que nesta prática denominou-se "Registro de Preços Nacional", atendendo a educação pública brasileira nos diversos estados e municípios. Trata-se de um processo de compras norteado pelos princípios constitucionais da legalidade, eficiência e economicidade (artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

A Resolução CD/FNDE n. 027/2005 – que estabeleceu a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas secretarias do MEC – outorgou ao FNDE a competência e a responsabilidade pelas grandes compras do MEC e de seus parceiros, contribuindo, assim, para a implementação de importantes políticas públicas no âmbito da Educação.

A primeira medida foi estabelecer a compra centralizada, pois isso isentaria os municípios da realização de licitações, trazendo a racionalidade processual, já que seria realizado apenas um procedimento licitatório e, ainda, poderia se obter ganhos de escala dada a volumosa quantidade da aquisição.

Foi a partir desses arranjos institucionais, conjugados com fatores como governabilidade, gestores públicos de carreira compromissados com o papel institucional, missão e valores do FNDE/MEC, que se chegou a esta experiência exitosa, aqui retratada sob a perspectiva da inovação da gestão pública em relação às compras governamentais.

Este trabalho é também a expressão dos resultados desta experiência a partir do olhar deste pesquisador participante da construção do processo de onde se retirou sólida base de dados, por ter acompanhado as discussões sobre a formulação, a implantação e a avaliação do referido sistema de compras, desde o seu início até a sua consolidação.

O método de estudo de caso foi escolhido devido à possibilidade de se conjugar a prática com a teoria, finalidade também da formação dos mestrados profissionais, momento em que a íntegra do trabalho foi apresentado, em 2015, na Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais.

O processo de compras consiste na aquisição de bens que, no setor público, exige uma série de procedimentos, tais como descrição do objeto requisitado, detalhamento de preços e forma de pagamento, o que requer planejamento por parte do gestor público.

Ao discutirem o processo de compra no setor público, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) formularam uma abordagem teórica cujos fundamentos servirão de referência para a compreensão do Sistema de Registro de Preço Nacional (SRPN) implantado pelo FNDE.

Esta abordagem conceitual-empírica está ancorada em quatro categorias de análise: eficiência, transparência, *accountability* e interesse público. Elas foram identificadas pelos autores como expressão da criação de valor para o cidadão a partir do advento do sistema eletrônico de compras do Governo Federal brasileiro.

Neste trabalho, além das referidas categorias serem utilizadas e reaproveitadas, acrescentou-se uma quinta categoria: inovação no setor público. Dessa forma, têm-se os elementos conceituais para se analisar os desafios, entraves e êxitos da experiência em compras públicas governamentais do FNDE.

No desenvolvimento deste capítulo, os resultados do estudo de caso são apresentados, evidenciando a inovação de gestão em compras públicas e as boas práticas de compras governamentais adotadas no âmbito dessa autarquia federal. Por fim, as considerações finais indicam limitações, avanços e possibilidades de novas abordagens da extensão dessas práticas que estão sendo disseminadas no âmbito do Governo Federal pelos gestores públicos que integraram esta experiência.

Fundamentação teórica sobre compras públicas

Guiando-se pelo interesse em analisar de forma profunda e geral o sistema de compras do Governo Federal, foi elaborado um instrumento de diagnóstico que pudesse ser utilizado como parâmetro para o seu objetivo.

Conforme já elucidado, o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal surgiu em 2001 e visava, basicamente, estabelecer maior eficiência e economia de recursos no processo de compras. Alerta-se, no entanto, que o setor público tem como diretrizes o bem-estar social e o interesse público, e não o lucro e a maximização de riquezas.

Os autores ressaltam a contextualização histórica que Bresser Pereira (1997) realiza, elencando os temas que tangenciaram o debate sobre a gestão pública no Brasil nas últimas décadas, quais sejam: o ajuste fiscal e a reforma administrativa, temas estes que refletem a lógica de gestão gerencial característica das últimas décadas.

É importante dizer que a lógica de gestão gerencial da administração pública tem como características básicas: a) ser "orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados"; b) a pressuposição de que "os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real de confiança"; c) a organização estratégica de "descentralização das atividades, estímulo à criatividade e à inovação"; e d) o "controle dos órgãos por meio do contrato de gestão" (Inamine *et al.*, 2012, p. 126).

A partir de tais formulações teóricas acerca das características e dos objetivos da administração pública, Inamine *et al.* (2012) partem para uma análise do sistema de compras públicas, tendo como categorias de análise os conceitos de eficiência, transparência, *accountability* e interesse público, que ora serão utilizados neste trabalho de pesquisa, acrescido do conceito de inovação com foco no setor público.

É bem verdade que os limites de cada conceito nem sempre são claros, de forma que em determinados contextos tais conceitos podem conter ou estar contidos um no outro. Cientes desse fator, Inamine *et al*. (2012) se propõem a esclarecê-los, tomando por base os trabalhos de Benjamin e Morton (1986), Wigand (1997), Ethiraj, Guler e Singh (2000), Fernandes (2002), Santos (2002), Speck (2004), Hood (2006), Meijer (2009), Heeks (1998), Oliveira (2001), Northrup e Thorson (2003), Thomas (2003), Thai (2001),

Erridge (2004), Neyrinck (2007) e OECD (2007). É por bem dizer que os conceitos serão todos relacionados à questão das compras no setor público.

Como demonstram Hood (2006) e Meijer (2009), atualmente os procedimentos de transparência têm sido facilitados pela internet, importante meio de comunicação que permite o fluxo constante e instantâneo das mais diversas informações, o que garante, por exemplo, o controle dos procedimentos de compras, sua publicidade e integridade.

Ressalta Inamine (2007, p. 127) que, para a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), "a corrupção desenvolve-se na falta de publicidade e, por isso, a transparência e a *accountability* têm sido reconhecidas como condições-chave para promover a integridade e prevenir a corrupção nas compras públicas".

Ainda sobre a categoria transparência, cabe acrescentar que "a transparência não se simplifica em colocar à disposição da sociedade as informações sobre as compras, característica da publicidade, mas colocá-las em forma compreensível para toda a sociedade" (Santos, 2002, p. 128).

Como fundamento das categorias teóricas, usa-se o termo *accountability,* que:

> pode ser empregado para atribuir um senso geral e subjetivo de responsabilidade, a manutenção de valores e padrões profissionais mesmo na ausência de escrutínio externo, uma tempestividade no atendimento a clientes específicos ou ao público em geral, e um diálogo democrático e uma participação pública na governança. (Thomas, 2003, p. 128).

Já a categoria *inovação no setor público* pode ser compreendida a partir de Mulgan (2007) e León, Roman e Simmonds (2012), que, no Relatório do Grupo de Especialista sobre Inovação no Setor Público da União Europeia, de 2013, assim a conceituam: processo de geração e implantação de novas ideias para criar valor para a sociedade" (Mulgan, 2007, p. 11).

A inovação no setor público pode ser compreendida também como novos processos ou aperfeiçoamentos de práticas internas à administração pública ou de processos e práticas de prestação de serviço aos cidadãos (foco externo à administração pública) (Rivera, Roman e Simmonds, 2012, p. 11).

Neste trabalho, a categoria inovação em gestão pública foi entrecruzada com os conceitos de eficiência, transparência, *accountability* e interesse público, a partir das entrevistas com os servidores do FNDE, para permitir a este trabalho analisar se a gestão alcançou um novo paradigma ou processo inovador mais vinculado ao cidadão e à sociedade.

Procedimentos metodológicos: a construção do estudo de caso

A escolha do método de estudo de caso de natureza qualitativa foi motivada por diversas razões, a saber:

a) o desejo do autor desta pesquisa em explicar e sistematizar, à luz de um quadro teórico, sua experiência prática, que envolveu sua participação ativa na reconfiguração do processo de compra até então praticado pelo FNDE;

b) a necessidade de apreensão, elucidação e aprofundamento do entendimento do processo de compra ora analisado;

c) a sistematização do conhecimento em torno da inovação na gestão provocada pela reconfiguração do processo de compra baseado em registros de preços;

d) a busca de resposta para o problema de pesquisa demarcado, cuja natureza é essencialmente qualitativa;

e) o fato desse método ser indicado quando se tem uma sistematização teórico-metodológica que permita a ampliação da compreensão e a divulgação de uma experiência exitosa e ilustrativa; e

f) as contribuições acadêmicas e práticas oriundas da sistematização do conhecimento sobre a realidade estudada.

No primeiro momento, foi realizada uma análise de documento que envolveu triagem, leitura e sistematização de informações obtidas a partir do exame de processos licitatórios, registros de compras, atas de reuniões, plano estratégico do FNDE, relato produzido por equipe do FNDE para efeitos do Concurso Nacional de Inovação na Gestão Pública e relatórios de gestão.

Em um segundo momento, foram realizadas 10 entrevistas em profundidade. Para tanto, foi elaborado um roteiro contendo questões abertas que indagavam o porquê e o como o novo processo de compra fora implantado pelo FNDE. Essas questões permitiram a compreensão da concepção dos entrevistados acerca de cada uma das categorias.

A observação participante teve um papel de destaque na construção deste estudo de caso. Por meio desse procedimento de pesquisa, foi possível construir uma sólida base de dados.

Essa observação somente foi possível porque o pesquisador/autor deste trabalho é servidor público federal de carreira e participou do processo de implantação do SRPN. Essa condição lhe permitiu registrar atividades, eventos e reuniões em um diário de campo e reunir denso material acerca da realidade pesquisada, o que se transformou em seu material de estudo. Desse modo, o pesquisador participou ativamente e contribuiu com ideias, desenvolveu ações e práticas na implantação do SRPN no FNDE.

A implantação do SRPN no âmbito do FNDE teve início em 2005, "com a Resolução CD/FNDE n. 027, que definiu a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas secretarias do MEC" (Enap, 2011, p. 53). O processo de implantação dessa ação inovadora será apresentado de forma mais detalhada em tópico específico.

FNDE: aspectos históricos e contextuais da sua trajetória institucional

O FNDE passou por diversas transformações institucionais, iniciadas na metade da década de 1990, tendo dois significativos momentos de mudanças e transformações institucionais.

O início dessa transformação se deu por volta de 1997, momento em que houve a fusão entre os dois maiores órgãos executivos vinculados ao MEC: o FNDE e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), ambos com funções convergentes.

A FAE era responsável pela implementação e operacionalização, com gestão centralizada, dos principais programas de apoio à educação básica sob responsabilidade do MEC, tais como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE); Programa Nacional da Saúde do Escolar (PNSE), entre outros. Já o FNDE, com funções institucionais mais descentralizadas, era responsável pela arrecadação e redistribuição dos recursos provenientes do Salário-Educação, além de repassar recursos federais para apoiar ações específicas dos estados e municípios, por meio de convênios firmados com esses entes no âmbito da educação básica.

A decisão política de fundir esses dois órgãos (mantendo-se o nome FNDE e suprimindo-se o nome FAE) gerou a criação de uma "superestrutura", que ficou, a partir dessa fusão, responsável pelas atividades de apoio executivo às ações do MEC voltadas para a educação básica junto aos estados e municípios.

Após as fusões institucionais, no início do ano 2000, houve um projeto estratégico que delineou as ações futuras do novo FNDE: o Projeto de Fortalecimento Institucional, que tinha como objetivo definir os planejamentos e procedimentos estratégicos da instituição para os próximos anos.

Assim, logo após as definições das diretrizes estabelecidas no referido projeto, o MEC acompanhou o FNDE e fez uma importante reorganização institucional, definindo o papel estratégico de cada um dos seus principais órgãos subordinados e vinculados.

Dessa forma, o FNDE, órgão vinculado, assumiu o papel de executor dos programas do MEC voltados para a educação básica – assim como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que assumiu a função de

organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais, para subsidiar ações do poder público (governos Federal, estaduais e municipais) na área da Educação (Menezes; Santos, 2002), e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), cujo objetivo é subsidiar o MEC na formulação das políticas de pós-graduação, coordenando e estimulando a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência em grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda profissional dos setores públicos e privados (Menezes; Santos, 2002). Já a formulação e a definição das políticas educacionais ficaram sob responsabilidade das secretarias ligadas diretamente ao MEC.

A partir do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE (2004/2005) surgiu, pela primeira vez, a visão de futuro de tornar o FNDE um órgão de referência no Governo Federal em assuntos de compras públicas, dotando-o de capacidade técnica e organizacional capaz de oferecer efetivo técnico-administrativo capacitado e habilitado para as compras governamentais em parceria com os municípios e estados membros.

Dessa forma, surgiram os primeiros traços do que viria a ser conhecido como Registro de Preço Nacional (RPN), pois o FNDE não somente era responsável pelas aquisições de bens e serviços da própria autarquia como também das diversas secretarias do MEC. Naquele momento, foi editado o Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou a utilização do pregão na forma eletrônica, consolidando-se como a modalidade prioritária de compras e dando consistência aos procedimentos que o FNDE vinha implementando.

A busca por um modelo que garantisse transparência, eficiência, preço, prazo, controle da qualidade e fosse capaz de atender o conjunto dos mais de 5.500 municípios, além dos estados, foi o ponto de partida para o desenho de um diagrama capaz de organizar um fluxo de processos que permitisse alterar o modo de se fazer – procedimentos daquele momento transformados em algo totalmente inovador e diferente.

Seguramente, foram grandes os desafios e muitas as resistências para se romper com a cultura institucional, desde a alteração da legislação vigente à época até a criação de novos sistemas integrados de comunicação que pudessem ampliar e atingir amplo número de usuários entre os estados e municípios.

Tal fato demandou tempo, planejamento e capacidade criativa para que se chegasse a uma nova realidade que, após dois anos do início da fase de planejamento, resultou em ações cujas consequências já poderiam ser percebidas e avaliadas desde 2007, a exemplo da premiação, em 2011, no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Enap.

Especificidades da inovação em gestão de compras públicas

Conforme discutido na fundamentação teórica deste capítulo, o processo de compras no setor público exige uma série de procedimentos, visando sempre o planejamento e a qualidade.

No processo de inovação, criou-se a modalidade de licitação pregão. Por meio do pregão, a administração pública, observados os princípios norteadores de seus atos administrativos, seleciona o melhor fornecedor, o melhor produto e o melhor preço, preservando a publicidade desse relevante ato de interesse público.

A lei permitiu que o pregão pudesse, por meio de regulamentação específica, utilizar recursos da tecnologia da informação – ferramenta inovadora que certamente proporciona maior eficiência às compras públicas, ajudando a desburocratizar esse processo.

Assim, o Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão eletrônico, que consiste em um meio de comunicação pela internet destinado à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, cujo objetivo é proporcionar maior transparência e agilidade nas compras do governo, minimizando os custos da administração pública, bem como dos fornecedores.

Nesse sentido, a qualificação e a competência do gestor público estabelecerão a diferenciação entre o comprador burocrático, reativo, e o comprador moderno, que é o proativo (Maldonado; Batista, 2008, p. 690).

No caso do FNDE, a implantação do Sistema Registro de Preços se deu diante da necessidade de padronizar um sistema de compras que proporcionasse maior eficiência e otimização de recursos. No âmbito do projeto de planejamento estratégico do FNDE, implantado entre os anos de 2004 e 2005, ficou definido como visão de futuro a atuação dessa autarquia, dentro do contexto do Governo Federal, como o órgão responsável e de referência nacional em compras públicas na área de Educação.

Foi a partir do Projeto de Fortalecimento Institucional (2004/2005) que se estabeleceu que o FNDE deveria utilizar sua capacidade técnica e organizacional para auxiliar os entes federativos no processo de compras. Dessa forma, surgiram os primeiros traços do que viria a ser o Registro de Preço.

Esses dados foram possíveis a partir da análise das entrevistas sobre os aspectos das razões que levaram o FNDE a implantar o RPN e a tentativa de se identificar entraves organizacionais a partir da percepção dos atores envolvidos nesse processo. As repercussões e os desafios encontrados na implantação do referido sistema serão detalhados nas análises e reflexões que se seguem.

Ganhos de eficiência e economia de escala

Os principais e mais estimulantes aspectos de vantagens econômicas e financeiras foram o significativo ganho de escala proporcionado pelo processo e a imensa racionalidade na execução das compras, que eram realizadas aos milhares pelos estados e municípios, passando algumas a serem conduzidas pelo FNDE.

Entre os anos de 2008 e 2010, foi apurada economia de R$ 865.943.324,67 nas compras efetuadas por meio do RPN, considerando os preços registrados (R$ 3.826.921.875,20) e os estimados (R$ 4.692.859.199,87), o que equivale a 18,45% de redução dos custos de aquisição, conforme consta no Repositório Enap do 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Portanto, esse sistema, além de potencializar a eficiência, traduzida na forma de maior economia diante do aumento da escala de compra, permitiu a redução de custos administrativos.

A Lei n. 8.666/1993 já previa a possibilidade de se licitar por registro de preços. Essa possibilidade estava contida na Lei de Licitações e começou a ser aplicada de fato com a regulamentação do registro de preços por meio do Decreto n. 3.931/2001.

A inovação diz respeito à forma de contratação. Tradicionalmente, o registro de preços é realizado para atender às necessidades do próprio órgão, que terá a possibilidade de realizar aquisições parceladas. O FNDE inovou quando fez o RPN para atender a uma necessidade dos estados e municípios. Por exemplo, já foram registrados mais de 60 mil ônibus escolares, mas o FNDE não possui nenhum em seu patrimônio, já que todos foram contratados pelos estados e municípios, embora com recursos advindos do FNDE ou dos próprios entes federados.

A ampliação da transparência e a relevância da tecnologia da informação

Na visão dos entrevistados, as modificações provadas pela implantação do SRP também induziram à ampliação da transparência, pois os gestores do FNDE priorizaram a realização de audiências públicas em que as regras eram não somente divulgadas, mas também discutidas e, sobretudo, disponibilizadas à sociedade. Para tanto, foram implantados sistemas informatizados que facilitam o acesso de qualquer cidadão brasileiro às informações sobre os resultados das licitações, atas de registro de preços, especificações etc.

Accountability como sinônimo de controle e prestação de contas

Ao analisar as inter-relações existentes entre transparência e *accountability*, Inamine *et al*. (2012) afirmam que a primeira categoria é pré-requisito para se alcançar a segunda. Essa constatação também é recorrente nas narrativas dos entrevistados, evidenciando que *accountability* seria sinônimo de controle e prestação de contas.

Essas compreensões por parte dos entrevistados diferem, em parte, daquelas discutidas no referencial teórico deste capítulo. Para os referidos autores, esse fundamento diz respeito ao senso geral e subjetivo de responsabilidade por parte de gestores, à manutenção de valores e padrões profissionais, à presença de auditoria e controles externos, ao atendimento a clientes específicos ou ao público em geral e ao diálogo democrático e participação pública na governança (Thomas, 2003, p. 128).

No caso em foco, a *accountability* ocorre, na percepção dos entrevistados, como atitude responsável de gerenciamento que depende, prioritariamente, da própria administração pública abrir seus atos de decisão, gestão e gastos aos diferentes agentes (fornecedores, gestores municipais e estaduais, servidores públicos e aos auditores dos órgãos de controle) que participam do processo de compras.

Portanto, na visão dos entrevistados, o SRP promove a *accountability* na medida que facilita a prestação de contas por parte de diferentes órgãos participantes que efetuam compras por meio do referido sistema.

O agenciamento do interesse público

A análise temática em torno da categoria interesse público exigiu o resgate dessa noção estar associada às compras públicas. Essa noção implica reconhecer que os gestores públicos, no momento da realização de processos licitatórios, precisam considerar que esse processo deve ser orientado pelos princípios de "bem-estar social, agregação de valor público, sustentabilidade, incentivo a pequenas e médias empresas, promoção de emprego, proteção de minorias e/ou inclusão social" (Meirelles, 2003, p. 128). Assim, fica evidente que as compras públicas estão direcionadas não apenas para objetivos econômicos, mas também para o interesse público.

Contudo, a análise temática apontou também que os entrevistados percebem como legítimas as inovações incorporadas ao SRP. Essa legitimidade pressupõe que as práticas incorporadas são desejáveis, próprias ou apropriadas em termos de atendimento das normas legais e do interesse público.

Além disso, observou-se que a legitimidade do SRP, na visão dos entrevistados, extrapola as fronteiras do FNDE. Ela gerou uma espécie de capital cultural que o tor-

nou reconhecido pela sociedade, por órgãos de controle, fornecedores, compradores municipais e estaduais, além de outros agentes públicos. Na percepção dos entrevistados, essa espécie de legitimidade pragmática e moral tem contribuído para uma avaliação positiva da qualidade e utilidade pública do referido sistema.

Em síntese, observou-se forte presença de uma racionalidade orientada para fins de eficiência, economicidade, interesses públicos de caráter utilitarista, incluindo o atendimento ao interesse público.

Obviamente, todo esse processo de inovação e mudança encontrou entraves ou resistências que precisam ser superadas pelas pessoas, pelo órgão e pelas instituições. A implantação do SRP não escapou dessa premissa.

Considerações finais

O Estado se configura como um dos maiores compradores e consumidores no mercado de bens e serviços devido ao significativo volume de dinheiro público empregado nas contratações e compras envolvendo tais operações e negociações.

Este trabalho buscou demonstrar como o FNDE, por meio da adoção do processo de compras públicas a partir da implantação do Sistema de Registro de Preços Nacional (SRPN), inovou na gestão de compras públicas, com reflexos significativos em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento ao interesse público.

Destaca-se, ainda, a apresentação de elementos metodológicos que didaticamente ensinaram este pesquisador e autor, bem como o seu leitor, sobre a aplicação do método e de categorias teóricas na interpretação de atos e fatos ocorridos no processo de compras públicas. Abriu espaço para o registro acadêmico de uma prática que, não fosse a possibilidade de formação proporcionada pelo Mestrado Profissional em Administração Pública, certamente não teria sido compartilhada com tal rigor metodológico e teórico.

Outro ponto que mereceu atenção foram os desafios e entraves enfrentados pelos agentes públicos do FNDE na implantação desse processo inovador de gestão em compras públicas. Entre esses desafios podem ser citados: o conservadorismo técnico e burocrático dos órgãos de auditoria; a resistência por parte de gestores municipais e estaduais, que alegaram cerceamento da autonomia da entidades da federação, intervenção nas políticas de compras locais e exacerbação no controle sobre a execução orçamentária-financeira na área de Educação; as resistências de indústrias e fornecedores em se adaptarem a exigências e padrões de qualidade dos produtos delineados nos termos de referência pelos órgãos técnicos de verificação de padrão de qualidade.

Em suma, em uma visão objetiva e genérica, as culturas política, jurídica e ins-

titucional, que, usualmente, norteiam a administração pública brasileira, tendo o interesse público como um último fim de suas práticas, é que foram os entraves dessa prática que buscou, exatamente, a inversão dessa lógica e, por conseguinte, as transformações das culturas das instituições públicas brasileiras.

Com relação às limitações deste trabalho, acredita-se serem muitas, mas também há de se considerar que uma opção temática e teórico-metodológica acaba por naturalmente excluir e abandonar as demais. Dessa maneira, tem-se consciência de que o tema compras públicas governamentais pode ser entendido e abordado a partir de diversos paradigmas e explorado conforme enfoque e experiência de seu pesquisador.

Todavia, esta pesquisa não almeja atingir o caráter totalizante e absoluto de sua abordagem, até porque tal fato é impossível para a ciência que trabalha com foco específico em objeto de análise e reconhece a provisoriedade dos argumentos.

Com relação ao método de estudo de caso – escolhido para apresentar a prática deste pesquisador na área acadêmica –, ele apresenta suas limitações em termos de generalização, mesmo assim foi escolhido em virtude de suas vantagens de permitir conjugar a prática deste gestor público com a teoria, finalidade da formação dos mestrados profissionais.

A limitação com relação ao marco teórico adotado se dá a partir do momento em que se seleciona uma perspectiva, negligencia-se outras que poderiam estimular o desenvolvimento de outro olhar. E, ainda, as limitações acadêmicas do próprio pesquisador, que ainda se encontra nas fases iniciais da compreensão de teorias e metodologias que refletem os limites cognitivos e a inexperiência própria de qualquer iniciante. Contudo, espera-se que os propósitos desta pesquisa tenham sido realizados, seus objetivos atingidos e suas questões respondidas satisfatoriamente aos olhos do leitor.

Outras questões não abordadas nesta pesquisa poderão ser temas de futuras análises acadêmicas, visando ampliar a discussão sobre compras públicas, dada a sua relevância para a administração pública. São elas: a relação entre a implantação do SRP e a cultura organizacional; as parcerias público-privadas, constituídas para que o referido processo de compra tivesse êxito; e a avaliação sobre em que medida o exercício das lideranças existentes no FNDE contribuiu para o êxito da implantação do processo de compras públicas (questões de governança).

Capítulo 29

Desafios da comunicação interna no FNDE

Vitor Rodrigues Monte

Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é colaborador do FNDE, onde presta apoio ao Laboratório de Inovação dessa autarquia. Contato: vitor.monte@fnde.gov.br

Anne Karine Bandeira Almeida

Bacharela em Comunicação Social, Publicidade e Propaganda pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e especialista em Marketing Digital pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É coordenadora-geral de Comunicação do FNDE. Contato: anne.almeida@fnde.gov.br

Germana Parente Neiva Belchior

Pós-doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É auditora fiscal jurídica da Receita Estadual do Ceará. Atualmente, está como assessora da presidência do FNDE. Contato: germana.belchior@fnde.gov.br

Introdução

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que, com 55 anos de existência, desempenha papel fundamental para o aprimoramento da educação básica pública no país.

O FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, 5.568 municípios e do Distrito Federal nesse sentido. Seu propósito principal é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica, com o objetivo de assegurar uma educação de excelência e promover a igualdade de oportunidades por meio da oferta de programas tradicionais em diversas áreas, como alimentação escolar, livro didático, transporte escolar, obras, entre tantas outras iniciativas.

A partir do diagnóstico de reelaboração do Plano Estratégico Institucional, para o ciclo 2023-2027, verificou-se que a comunicação é um dos componentes centrais da gestão, desempenhando papel fundamental no engajamento das pessoas, na redução de distâncias e ruídos, mas sendo indicada frequentemente como ponto frágil do FNDE. Dessa forma, é necessário uma comunicação institucional planejada, por meio de um Plano Integrado, a fim de evitar dissonâncias institucionais.

Para a construção de tal plano e o aprofundamento nas particularidades da comunicação organizacional, é preciso entender primeiro que ela se divide, de acordo com seus públicos, em interna e externa. A interna se volta especificamente às pessoas que fazem parte da instituição. Em se tratando do FNDE, são os servidores, colaboradores terceirizados, consultores e estagiários. Já a comunicação externa se relaciona com os usuários dos serviços prestados pela autarquia. São os gestores e técnicos educacionais dos estados e municípios, estudantes, professores, entre outros, sendo, assim, o ecossistema do FNDE bastante diverso e plural.

A comunicação interna é essencial para o funcionamento eficiente de qualquer organização, pública ou privada. Nas organizações públicas, onde o serviço é prestado à sociedade, a comunicação interna desempenha papel ainda mais vital, como é o caso do FNDE.

Diante disso, um dos desafios da nova gestão da autarquia, iniciada em janeiro de 2023, é a comunicação institucional. Atualmente, não existe uma Política de Comunicação no órgão, assim como um Plano Estratégico, que possam guiar as estratégias, os projetos e as ações de comunicação.

Nesse sentido, o primeiro passo foi realizar um diagnóstico para conhecer mais sobre o órgão, sua identidade organizacional, sua área de atuação, seus fluxos internos, bem como a percepção das pessoas em relação à comunicação institucional. A ideia é que o referido diagnóstico possa auxiliar no desenho da Política e do Plano Estratégico de Comunicação para o FNDE.

O recorte feito para o desenvolvimento desta pesquisa se baseou especificamente na comunicação interna do FNDE. Foram estruturadas várias pesquisas, desde o início de 2023, a fim de contribuir para a estratégia de comunicação institucional do órgão. Diante disso, este trabalho tem como pergunta de partida: "Quais os desafios da comunicação organizacional do FNDE?"

Nessa investigação, foram utilizadas pesquisas quantitativa e qualitativa, com método dedutivo, bem como base documental, normativa e de dados, tendo como objetivo principal apresentar um primeiro diagnóstico que aponta os desafios da comunicação interna do FNDE.

O trabalho está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, serão compartilhadas algumas reflexões sobre a comunicação interna nas organizações públicas. Em seguida, será apresentado o diagnós-

tico de comunicação interna do FNDE, realizado no início de 2023, por meio da análise da pesquisa de clima organizacional, da pesquisa de comunicação interna e de entrevistas realizadas com gestores. Por fim, serão evidenciados os resultados alcançados e as oportunidades para desenhar a estratégia de comunicação do FNDE, por meio de política e plano de comunicação institucional.

A comunicação interna nas organizações públicas: o caso do FNDE

A comunicação institucional pode ser vista em duas abordagens: a maneira como a organização comunica para dentro, com os seus públicos e intervenientes no processo de criação, desenvolvimento e crescimento; e a forma como ela comunica a própria organização, com o exterior e seus públicos externos.

De acordo com Nahari (2018, p. 320), neste momento, o que a comunicação deve oferecer às pessoas é a "capacidade para extrair um sentido da informação, perceber a diferença entre o que é importante e o que não é, e acima de tudo combinar os muitos fragmentos de informação num amplo quadro do mundo".

Por isso, mais do que nunca, comunicar não se restringe a simplesmente informar, especialmente quando há um cenário onde a comunicação é fluida, veloz, plural e se apresenta de diversas formas, vinda de inúmeras fontes. É preciso, então, ter certeza *do que* e *como* se quer comunicar, pois é a partir dessa consciência que é possível desenhar os objetivos e superar o desafio de se criar pontes entre as pessoas e, consequentemente, fortalecer as organizações.

Os desafios da comunicação são inúmeros, mas quando se trata da comunicação dentro da administração pública os desafios são ainda maiores, pois é preciso achar um equilíbrio entre a complexidade dos processos e documentos e a necessidade de construir uma comunicação simples, com uma escrita objetiva, direta e, principalmente, acessível à sociedade (Fischer, 2019).

É, sem dúvida, papel do setor público promover um diálogo transparente com a sociedade de modo a incentivar sua participação ativa e cidadã nos processos e nas ações. Realizar esse diálogo com uma linguagem simples é um obstáculo que precisa ser superado no processo de adaptação aos novos tempos e cenários que vivemos, com foco em atender à demanda da população por acesso à informação.

Com esse desafio, é necessário entender que a comunicação interna é fundamental para o bom desempenho da organização, uma vez que possibilita motivar os indivíduos e gerar comprometimento, partindo de uma comunicação fluida e íntegra. Ela contribui para fortalecer a identidade e o sentimento de pertencimento ao órgão. Além disso, permite que seu público interno conheça sua própria instituição, seja na compreensão da missão, visão e objetivos da organização, seja na diminuição das falhas (Santos, 2018).

Para Tomasi e Medeiros (2010), no campo emocional, a comunicação interna tem a função de motivar, construir uma ambiência favorável para a organização, integrar os setores e possibilitar o sucesso das pessoas na organização. Já no campo racional, a comunicação interna tem o propósito de alcançar os objetivos organizacionais.

A comunicação interna, então, existe como forma de conectar os diferentes atores que participam do ecossistema de uma organização. Ela tem como objetivos a construção de relacionamento, a disseminação de uma consciência de coletividade, a integração entre as partes e o fortalecimento de laços e valores essenciais à instituição, tudo isso com foco no engajamento dos times e, consequentemente, na ampliação dos resultados esperados, pois um público interno bem informado e conectado com a visão, a missão e os valores da instituição estará mais qualificado para exercer o papel de servidor/colaborador cidadão, sendo um agente de transformação e prestando um serviço público de excelência.

Nesse contexto, torna-se essencial pensar em estratégias de comunicação organizacional nos processos de mudança de gestão, não só porque é necessário transmitir a visão institucional das novas lideranças instituídas, mas também por ser preciso lidar com uma realidade em que toda a força de trabalho já está imersa numa sobrecarga de informação.

O pensamento deve ser cada vez mais direcionado para as pessoas, estimulando a participação e considerando as suas necessidades, com dignidade e valorização das competências individuais de cada um; tudo isso alinhado com os valores institucionais.

Visualiza-se que o ambiente corporativo vem evoluindo nesse sentido, muitas vezes possuindo áreas e equipes específicas para a comunicação interna. O desafio é trazer os aspectos positivos dessa lógica para os órgãos públicos e reconhecer esse aspecto da estrutura organizacional de uma instituição como item vital para o bom desenvolvimento das atividades, bem como uma forma de ampliar e potencializar o desempenho de líderes e liderados.

Diante disso, é necessário fugir da maneira tradicional de pensar comunicação, especialmente na gestão pública, e reconhecer esse eixo como algo tão importante quanto a gestão de pessoas, a área administrativa ou o setor de planejamento, por exemplo.

O propósito de existência da administração pública tem como premissa primordial o serviço à sociedade, e a excelência desse serviço também está ancorada no quão engajados e sintonizados os atores da organização estão entre si e com os valores da instituição. Em outras palavras, é preciso que as pessoas estejam conectadas com o órgão, que exista "liga" com o propósito defendido por aquela instituição.

Em termos jurídicos, a Constituição Federal de 1988 prescreve que a comunicação de governos, governantes e autoridades seja comandada pelo espírito de serviço à sociedade, o que embute o desafio de adotar integralmente a perspectiva e o ponto de vista dos cidadãos. Ao centralizar a figura e o papel dos cidadãos, quanto mais democracia, quanto melhor for o sistema político, mais Comunicação Pública teremos.

Nessa perspectiva, o propósito da Comunicação Pública é estimular a participação para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãs. A preservação, o fortalecimento e o aperfeiçoamento contínuo da democracia é o pressuposto do trabalho dos comunicadores públicos.

A informação tem papel essencial na construção de uma sociedade mais justa e esse propósito se torna ainda mais fortalecido quando se trata de comunicação para garantir o direito à educação, que é o caso do FNDE.

O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, que extinguiu o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep). Responsável por captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos e programas da educação básica pública, sua missão institucional é executar as políticas educacionais do MEC, prestando assistência técnica e financeira a municípios, estados e Distrito Federal.

Ao longo de sua trajetória, evoluiu com a criação de inúmeros programas e projetos hoje em execução, como: Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Transporte do Escolar, Obras, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação. Iniciativas estas que fazem da instituição uma referência na educação brasileira e um órgão de suma importância para o desenvolvimento e aprimoramento da educação básica.

As políticas educacionais, ao longo das últimas décadas, têm cada vez mais assumido configurações em rede, com múltiplos interessados, cuja posição como apoiadores ou opositores de iniciativas pode decorrer da qualidade da comunicação estabelecida institucionalmente. A isso, somam-se as mudanças comportamentais em relação à tecnologia – processo incremental que foi alavancado pelas condições de isolamento provocadas pela pandemia de Covid-19, que sugerem a necessidade de se rever os modelos convencionais de comunicação, que no FNDE baseavam-se sobremaneira em uso de sistemas de informação, acompanhados de guias e manuais, em um processo verticalizado e frequentemente unilateral.

Trata-se de diagnóstico evidenciado nos trabalhos de reelaboração do Plano Estratégico institucional, para o ciclo 2023-2027, segundo os quais:

> A comunicação, como um dos componentes centrais da gestão, é indicada frequentemente como ponto frágil do FNDE, por características fragmentadas e reativas. Por outro lado, é amplamente reconhecido o papel da comunicação no engajamento das pessoas, na redução de distâncias e ruídos.

A Associação Brasileira de Comunicação Pública (2022) defende alguns princípios essenciais para estruturar planos e ações de comunicação no âmbito do setor

público. São eles: garantir o acesso amplo à informação; fomentar o diálogo; estimular a participação, promover os direitos e a democracia; combater a desinformação; ouvir a sociedade; focar no cidadão; ser inclusiva e plural; tratar a comunicação como política de Estado; garantir a impessoalidade; pautar-se pela ética e atuar com eficiência.

Diante disso, a Comunicação Pública se estrutura em uma tríade: informação, diálogo e participação. São pilares que podem ser utilizados como bases estruturantes da comunicação interna, que deverá ser utilizada como instrumento de consolidação de políticas públicas e práticas de trabalho, desempenhando um papel que perpassa os cargos de gestão, mas que atende às necessidades de se fazer cumprir a missão da instituição para com a sociedade. A constituição de um Plano de Comunicação, articulado com o Plano Estratégico institucional, é percebida como essencial para que se viabilize a efetivação de um modelo de governança capaz de direcionar e monitorar a gestão.

O diagnóstico da comunicação interna do FNDE

Diante da nova gestão da autarquia, iniciada em janeiro de 2023, foi necessário realizar um diagnóstico para conhecer mais sobre o órgão, sua área de atuação e a percepção das pessoas em relação à comunicação institucional. O referido diagnóstico irá auxiliar na estruturação de um Plano Estratégico de Comunicação para o FNDE.

Para o foco deste artigo, foram realizados três momentos, cujos resultados integram o diagnóstico de comunicação interna: pesquisa de clima organizacional (que tem como uma de suas dimensões a comunicação); pesquisa de comunicação interna; e, ainda, entrevistas realizadas com gestores do FNDE. Os resultados de cada uma das pesquisas serão apresentados a seguir.

Pesquisa de clima organizacional

A pesquisa de clima organizacional foi aplicada no período de fevereiro a março de 2023, pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organizações (CGPEO), da Diretoria de Administração (Dirad), por meio de um formulário eletrônico.

O levantamento buscou retratar a visão de servidores e demais colaboradores da casa sobre o ambiente de trabalho no órgão, com base em uma série de temas, como comunicação, liderança, reconhecimento, qualificação, imagem, gestão organizacional, entre outros.

Dividido em 11 dimensões, com perguntas objetivas e subjetivas, o questionário da pesquisa, com metodologia quantitativa e qualitativa, foi respondido por um total de 677 colaboradores. Desse total, 259 também responderam a perguntas subjetivas,

o que trouxe ainda mais conteúdo para apontar a percepção dos trabalhadores sobre o clima organizacional.

Participantes(quantidade)			
	Pesquisa de Clima Organizacional	Pesquisa de Clima Interno	Entrevistas com os gestores
Número de respondentes	677	303	16

Tabela 1 – Quantitativo de respondentes das pesquisas internas FNDE
Fonte: Pesquisas internas FNDE (2023).[1]

A parte objetiva foi estruturada a partir de enunciados com afirmações, tendo como opções de resposta: Concordo Totalmente; Concordo Parcialmente; Não Concordo, nem Discordo (aqui o participante que não soubesse sobre o assunto também estaria amparado); Discordo Parcialmente; Discordo Totalmente.

Na dimensão da comunicação, a Figura 1 mostra os enunciados e seus respectivos resultados.

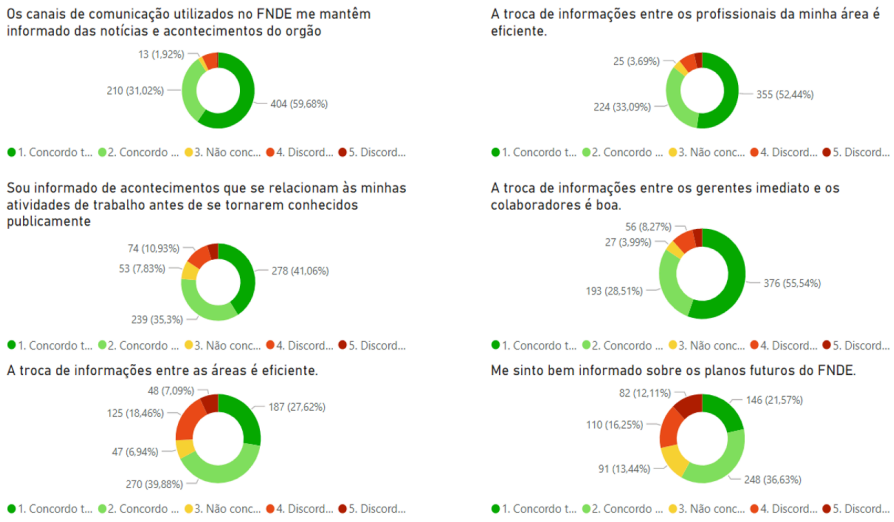


Figura 1 – Resultado da Pesquisa de Clima Organizacional na dimensão de comunicação do FNDE 2023
Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional FNDE (2023).[2]

É importante destacar que aspectos relacionados à comunicação acabaram sendo trazidos pelos participantes não apenas no eixo específico, mas em vários momentos, como na parte de liderança e engajamento, motivo pelo qual é importante compreender o resultado de forma sistêmica.

[1] *Resultado disponível na intranet do FNDE.*
[2] *Resultado disponível na intranet do FNDE.*

A partir da análise dos dados coletados, visualiza-se que a maioria do público participante entende que a comunicação do FNDE é boa e adequada, mas apresenta oportunidades de melhoria que foram fortalecidas também com a parte qualitativa.

Em relação à parte aberta (qualitativa), foi deixado um espaço, de caráter facultativo, para que o respondente tivesse a oportunidade de enviar sugestões ou destacar algum outro ponto que considerasse importante. Das respostas coletadas, foi possível identificar que a comunicação entre as áreas e as lideranças ainda precisa ser melhorada, bem como a ciência do público em relação aos planos e às estratégias do FNDE. Aparentemente, há uma perda da identidade do órgão por desconhecimento de sua estratégia. Houve relato da existência de "ilhas" dentro do FNDE, o que já retrata a necessidade de se buscar estratégias de diálogo e compartilhamento.

Em relação à pesquisa de clima organizacional, a Diretoria de Administração (Dirad), por meio da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organizações (CGPEO), apresentou um plano junto ao Comitê Executivo (Conex)[3], em maio de 2023, elaborado com a Coordenação-Geral de Comunicação (Ascom), para desenvolver ações que busquem uma comunicação adequada e voltada para todos que fazem parte da organização. Cada diretor recebeu o resultado detalhado da sua área, com sugestões de ações de melhoria. O resultado completo da pesquisa está disponível na intranet do FNDE.

Pesquisa de comunicação interna

Outra iniciativa desenvolvida para escutar o público foi a pesquisa de comunicação interna. Ela foi estruturada por meio do trabalho conjunto da Coordenação-Geral de Comunicação Social (Ascom), da Diretoria de Administração (Dirad) e da Diretoria de Tecnologia de Informação e Comunicação (Dirti), sendo as referidas áreas diretamente envolvidas no processo de comunicação interna.

Os objetivos da pesquisa foram: avaliar a forma que o FNDE tem se comunicado com seu público interno; escutar os usuários sobre as ações de comunicação interna desenvolvidas na intranet, correio eletrônico e telas de fundo dos *desktops* e ter elementos para estruturar uma governança de comunicação interna do órgão, com definição de estratégia e plano de comunicação.

O período de pesquisa se deu entre 3 e 12 de maio de 2023, e a aplicação ocorreu via formulário eletrônico, Microsoft Forms, com questões de natureza quantitativa e qualitativa.

[3] O Conselho Executivo, Conex, foi instituído por meio da Portaria n. 207, de 14 de abril de 2023. É responsável por coordenar os mecanismos de liderança, estratégia e controle que compõem a governança do FNDE. Compete a ele: I - apreciar preliminarmente os atos a serem submetidos ao Conselho Deliberativo do FNDE; II - aprovar Planos e Políticas Internas, entre as quais: a) Plano Estratégico; b) Plano de Integridade; c) Política de Gestão de Riscos; d) Política de Gestão de Pessoas.

Ao todo foram 303 respondentes, incluídos servidores, colaboradores terceirizados de apoio administrativo, consultores e estagiários do FNDE. As perguntas focaram no nível de qualidade, na importância e na frequência de acesso aos seguintes canais de comunicação: correio institucional (e-mail), intranet e fundo de tela dos computadores. Foram avaliados, ainda, os comunicados, as campanhas e outras formas de comunicação no âmbito da autarquia, como o Microsoft Teams.

Ao total, foram 30 questões, sendo 29 objetivas e 1 subjetiva. Em relação à parte quantitativa, os participantes tinham 5 opções de respostas, a depender do formato da questão: Muito Importante; Importante; Indiferente; Pouco Importante; Nada Importante.

Foi solicitado ao público que desse, ainda, uma nota de 0 a 10 para a Comunicação Interna do FNDE. Em relação à parte aberta (qualitativa), foi deixado um espaço, de caráter facultativo, para que o respondente tivesse a oportunidade de enviar sugestões ou destacar algum outro ponto que fosse importante. Seguem os questionamentos e seus respectivos resultados na Tabela 2.

	Como você avalia os meios ou serviços abaixo quanto à **importância para divulgar informações sobre o FNDE?**				Qual é a sua **frequência** de **leitura/visualização** ou utilização dos seguintes meios/serviços?				Como você avalia os meios/serviços abaixo quanto à **qualidade do conteúdo produzido?**				**Resultado da Pesquisa de Comunicação Interna**
	Correio eletrônico	Intranet	Tela do computador	**Total**	Correio eletrônico	Intranet	Tela do computador	**Total**	Correio eletrônico	Intranet	Tela do computador	**Total**	
5 - Muito Importante	51%	47%	48%	**49%**	48%	35%	56%	**44%**	31%	30%	39%	**33%**	**42%**
4 - Importante	34%	35%	37%	**35%**	33%	32%	28%	**32%**	48%	46%	44%	**46%**	**38%**
3 - Indiferente	10%	11%	9%	**10%**	13%	19%	10%	**15%**	16%	18%	12%	**15%**	**13%**
2 - Pouco Importante	3%	4%	4%	**4%**	5%	10%	4%	**6%**	4%	5%	3%	**4%**	**5%**
1 - Nada Importante	1%	3%	3%	**2%**	2%	4%	2%	**2%**	2%	2%	2%	**2%**	**2%**
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	100%	100%	100%	**100%**	100%	100%	100%	**100%**	**100%**

Tabela 2 – Resultado da Pesquisa de Comunicação Interna do FNDE
Fonte: Pesquisa de Comunicação Interna (2023).[4]

Em geral, o público do FNDE encontra-se satisfeito com a comunicação interna do órgão. O canal que mais chamou atenção foi a intranet, apontando-se a necessidade de outro formato, atualizado, com novos conteúdos, mais interativo e dinâmico, incluindo espaço para as áreas compartilharem suas atividades. Como há muitos servidores que estão em trabalho remoto, é preciso também pensar em uma intranet que seja possível de ser acessada fora da VPN.

Houve, ainda, sugestões em relação aos comunicados institucionais, que são enviados pelo correio institucional (e-mail), apresentando necessidade de padronização de identidade visual e linguagem, com acompanhamento da Ascom.

Existe um grande desafio de comunicação em virtude do trabalho remoto. Muitos servidores acabam tendo dificuldade de acessar a VPN e, por consequência, alguns canais de comunicação também, como a intranet.

A pesquisa constatou que o fundo de tela dos computadores tem muita visualização e engajamento para comunicação interna, mas é preciso atentar no sentido de

[4] *Resultado disponível na intranet do FNDE.*

que essas telas só se atualizam quando o computador é reiniciado. Pode acontecer, portanto, de algum computador que fica ligado direto não estar atualizado em relação ao fundo de tela, por exemplo.

Outro ponto é que as pessoas se sentem informadas com a TV localizada no térreo do prédio, por meio dos relatórios mensais de atividades que são nela divulgados. Houve, ainda, sugestão de inserção de TV nos elevadores e em outros espaços de convivência, para divulgação de eventos e outras ações internas do FNDE.

A pesquisa também apresentou a necessidade de mapear a utilização do correio institucional (e-mail), incluindo instituições de fora do FNDE. É preciso ter atenção no sentido de compreender que o ambiente institucional é público, não podendo ter conflito de interesses com questões privadas, avaliando, assim, o conteúdo das informações que transitam pelos canais institucionais.

Apesar de existir o Microsoft Teams como ferramenta de comunicação institucional, os dados sinalizaram que o público utiliza bastante o WhatsApp e que a criação desse canal institucional, caso seja adotado, deve ser utilizado dentro do horário de expediente, tendo em vista que as pessoas também o utilizam em seu âmbito privado. O público interno talvez não tenha conhecimento de todas as funcionalidades do Microsoft Teams, o que já sinaliza a oportunidade de se pensar em formas de divulgação e sensibilização sobre essa ferramenta.

Entrevistas com gestores

Além das pesquisas já citadas, foi estruturada uma técnica de entrevista com alguns gestores do FNDE, a fim de perceber sua visão sobre a comunicação e o atendimento institucional. A entrevista foi dividida em dois momentos – âmbitos interno e externo.

Ao total, foram 16 gestores entrevistados, incluindo 6 diretores e 10 coordenadores-gerais da autarquia. As entrevistas foram realizadas de modo presencial, na sede do FNDE, com duração média de 1 hora. Elas ocorreram no período de maio a junho de 2023.

Sobre a comunicação interna, foram utilizadas as seguintes perguntas norteadoras:

- Quais canais de comunicação sua área utiliza com o público interno? Como você avalia esses canais? Qual o nível de importância/relevância, na sua concepção, das estratégias de comunicação interna para fortalecimento de relações e aprimoramento do trabalho da sua área?
- Que meio você utiliza para atualizar as áreas da comunicação e do atendimento em relação às novidades dos projetos e processos que estão na sua gestão? Isso é feito com qual frequência? Existe algum ponto focal?

• Como você compartilha dentro da sua área os processos e projetos? Como é feito o processo decisório? Como é a participação dos demais gestores e da sua equipe nos processos? Quais são os desafios da sua área em relação ao atendimento e à comunicação interna? Como você avalia os canais de comunicação interna – e-mail, intranet, Teams? Que sugestões você teria para melhorar a comunicação interna do FNDE?

Sobre os canais de comunicação utilizados, o WhatsApp foi apresentado como a forma "mais fácil e rápida" de se falar com as equipes, apesar de não ser "institucional".

A intranet foi o canal menos utilizado pelos gestores, na medida em que ela "não é acessível, nem atualizada, era para ser totalmente reformulada. Não dá para acessar fora da VPN, o que dificulta quem está no trabalho remoto" (Entrevistado 1).

O Teams tem sido utilizado mais para reuniões virtuais e criação de grupos de trabalhos, mas ainda falta uma maior divulgação em relação às suas funcionalidades.

Sobre os comunicados e demais e-mails enviados pelo correio institucional, manter uma padronização de arte pelas diretorias é interessante, mas o apoio da Ascom foi apresentado como fundamental. Muitos gestores elogiaram a iniciativa de enviar, por e-mail, às sextas-feiras, o compilado das notícias que foram publicadas na intranet durante a semana.

Sobre a forma de compartilhamento com suas equipes, visualiza-se pelos relatos que a instauração do Comitê Executivo, no início de 2023, com suas respectivas reuniões quinzenais, acabou incentivando os gestores a também realizarem encontros com suas equipes, contribuindo para uma nova cultura de diálogo.

Os entrevistados apontaram que, devido à quantidade de demandas e necessidade de pessoal, muitas vezes não é possível se pensar, de modo mais estratégico, sobre a melhor forma de divulgar as novidades, juntamente com a equipe da Ascom. "O trabalho é muito pesado, não dá tempo de lembrar de enviar para a Comunicação. Para mim, sinceramente, às vezes é perda de tempo" (Entrevistado 10).

Algumas áreas não possuem ponto focal com a Ascom, em outras o ponto acaba sendo o próprio diretor ou coordenador-geral. Houve, por parte de alguns gestores, a sugestão de existir um planejamento das ações de comunicação das diretorias, por meio de um trabalho mais proativo da área de Comunicação.

Há dificuldade de as áreas compartilharem informações, existindo muitas "ilhas" dentro do FNDE. Pelos relatos, isso acontece dentro de uma mesma diretoria e até mesmo de uma mesma coordenação-geral. As áreas acabaram tendo que criar estratégias de comunicação específicas, as quais muitas vezes não estão sintonizadas com outros canais e nem com uma governança institucional. Independente do motivo, as falas dos gestores demonstram que "existem vários FNDEs dentro do mesmo FNDE" (Entrevistado 3), mas que, desde o início da atual gestão, já há "uma grande abertura

para o compartilhamento e o diálogo das áreas, liderado pela presidente Fernanda" (Entrevistado 7).

Uma sugestão dada por vários gestores é se criar um espaço na intranet para as áreas, bem como serem realizados eventos eventos internos de compartilhamento de boas práticas. Isso permitiria "que a gente saiba o que as outras áreas estão fazendo e que possamos aprender com eles também. Essa troca é importante, até porque todos nós fazemos parte do FNDE" (Entrevistado 12).

Um dos pontos que merece destaque e que foi recorrente nas entrevistas é a questão da comunicação interna e do pertencimento. Os gestores relataram a importância de se pensar estratégias que fortaleçam o engajamento e o sentimento de pertencimento com a instituição. Tal fato, segundo as falas, acaba sendo mais desafiador quando se trata do trabalho remoto, pois muitas vezes o servidor, por mais que cumpra suas metas, acaba se desconectando de outras questões no âmbito da cultura institucional.

Considerações finais

Um dos maiores desafios para que a comunicação interna seja estratégica é atender a uma política de comunicação institucionalizada, fortalecida e amplamente conhecida, que estabeleça de forma clara os valores e as diretrizes a serem seguidos.

A partir das pesquisas e entrevistas realizadas durante o período de 2023, o diagnóstico apresentou que a comunicação do FNDE é boa e adequada, mas retratou oportunidades de melhoria. O resultado mostrou, também, que o desafio é estruturar uma comunicação interna que seja inclusiva, transversal, com linguagem simples, fácil e acessível a todos. Ela deve contemplar todas as áreas do FNDE, enaltecer as conquistas organizacionais e fortalecer o protagonismo dos atores internos.

O FNDE desenvolve um trabalho fundamental para a educação brasileira, prestando um serviço totalmente vocacionado para as pessoas, o desafio é que seja vista e compreendida, no âmbito interno, como uma organização que existe pelas pessoas que fazem acontecer de dentro para fora.

Além disso, ela deve refletir a importância do seu público interno e reconhecer a coexistência de diversos perfis e opiniões. Com relação aos contextos de mudança, a comunicação interna estratégica exerce um papel de mediação entre a instituição e os colaboradores, organizando os múltiplos significados construídos a respeito dos novos rumos e da nova identidade da organização.

O que se pretendeu, com este trabalho, foi apresentar os desafios da comunicação interna do FNDE, por meio de diagnóstico institucional, entendendo que se trata de uma mudança cultural a forma com que a instituição, como um todo, e também cada uma de suas áreas, constrói as relações internas e externas.

Esta avaliação funcionará como subsídio para que uma instituição complexa, como é o caso do FNDE, tenha as condições necessárias para criar um Plano Estratégico de Comunicação capaz de gerar os efeitos pretendidos acerca da Governança Corporativa e da capacidade de promover sua missão nas políticas educacionais.

Se fosse necessário, o diagnóstico de todas as pesquisas realizadas poderia se resumir em uma frase: "diminuir muros e multiplicar pontes no FNDE". Essa essência de diálogo, confiança, transparência e compartilhamento é algo fundamental e que, aos poucos, poderá ser incorporada à cultura institucional.

No caso de uma organização pública, como é o FNDE, visualiza-se que o desafio de implementar a comunicação interna não se limita à unidade administrativa responsável pela comunicação, no caso, a Coordenação-Geral de Comunicação Social (Ascom). A comunicação não pode ser meramente passiva e reativa, muitas vezes sendo chamada para "apagar um incêndio". Uma comunicação efetivamente estratégica deve atuar no planejamento e auxiliar o processo decisório, no sentido de orientar sobre quais as repercussões internas e externas a decisão de um ato do gestor pode incorrer.

A comunicação entre as áreas e as lideranças ainda precisa ser aprimorada, bem como a ciência do público interno em relação aos planos e às estratégias do FNDE. Há aparentemente uma perda da identidade do órgão por desconhecimento de sua estratégia. Houve relato da existência de "ilhas" dentro do FNDE, o que já retrata a necessidade de buscar estratégias de diálogo e compartilhamento.

Uma política de comunicação interna precisa ser pensada e articulada junto com as áreas de Planejamento e Estratégia, Tecnologia da Informação, Gestão de Pessoas, entre outras, deixando claro que a comunicação mais genuína vem com a própria liderança e com o engajamento horizontalizado. Não há campanha de comunicação que substitua a fala ou a postura do gestor, por isso que a liderança é peça-chave na comunicação interna.

É preciso uma integração entre as áreas, definição de fluxo de informações e atualizações, de forma que essa base auxilie ações de comunicação, demandas de atendimento e capacitações. Sugere-se, então, que se tenha um ponto focal, de cada diretoria, junto à área de Comunicação, para que seja constituída uma Rede de Comunicação no FNDE. A ideia é a realização de encontros periódicos de sensibilização e atualização, de forma que se possa contribuir para a cultura do diálogo e compartilhamento no âmbito da autarquia, por meio de acompanhamento proativo das áreas.

A partir da definição dessa estratégia, por meio da escuta dos usuários e de ferramentas de cocriação, bem como a partir desse diagnóstico que envolveu todas as áreas do órgão, será possível estruturar uma Governança de Comunicação adequada ao FNDE.

Capítulo 30

Cultura organizacional e comunicação interna na administração pública federal pensadas a partir da classificação de ouvir, informar, mobilizar e educar: o caso da empresa Delta

Guilherme Moreira de Carvalho

Administrador e professor de Língua de Sinais Brasileira – Português como segunda língua na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e pós-graduado em Gestão Pública, Liderança e Inovação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É servidor público do FNDE. Contato: guilherme.carvalho@fnde.gov.br

Robson Borges Dias

Jornalista, mestre e doutor em Comunicação. Professor e pesquisador do mestrado em Comunicação da Universidade Católica de Brasília (PPGCOM/UCB), linha Processos Comunicacionais nas Organizações. Líder do grupo Prêmios, Indicadores e Estratégias em Comunicação. Contato: robson.dias@ucb.br

Victor Márcio Laus Reis Gomes

Publicitário, mestre em Administração e doutor em Comunicação. Professor e pesquisador do PPGCOM/UCB, linha Processos Comunicacionais nas Organizações. Líder do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos Comunicacionais da Estratégia (ESTCOM). Contato: victor.gomes@ucb.br

João José de Azevedo Curvello

Jornalista, mestre e doutor em Comunicação. Professor e pesquisador do curso de Comunicação Organizacional (UnB) e da linha de Teorias e Tecnologias de Comunicação (PPGFAC/UnB). Líder do grupo de Pesquisa em Comunicação Organizacional e Pensamento Sistêmico (COMSiS). Contato: joao.curvello@unb.br

Introdução

A comunicação é um fator essencial para o convívio entre indivíduos. As complexidades vivenciadas em ambientes organizacionais são dependentes da comunicação interna, que funciona como o elo dinâmico e catalisador de mudanças.

Nesse raciocínio, Kunsch (2010) destaca que a comunicação nas organizações deve ser compreendida de forma ampla e abrangente, como um fenômeno social e constitutivo. A comunicação inserida em processos interpessoais valoriza as interações e propicia a solidez nas relações humanas nas instituições. A pesquisadora ainda enaltece que a humanização das ações comunicativas é fundamental para o reconhecimento das interações sociais nas organizações.

Essa abordagem vai ao encontro das novas tendências da Gestão de Pessoas, que substituiu o modelo anterior intitulado Recursos Humanos. O modelo atual faz menção ao fator social como capital intelectual das instituições. Por outro lado, a ausência de diálogo, de transparência e de aberturas entre as equipes de trabalho, além de enfraquecer a comunicação interna, contribui para a ocorrência de conflitos e de crises na cultura organizacional. Se isso ocorre, os indivíduos das organizações podem não partilhar dos mesmos ideais, fato que repercutirá diretamente em suas motivações e desempenho. Como consequência, a gestão estratégica poderá experimentar prejuízos. Registre-se que políticas públicas importantes podem ser comprometidas por ausência de uma comunicação interna efetiva.

Dessa maneira, a presente pesquisa verificou a percepção sobre o conceito da comunicação interna e o impacto de sua ocorrência no ambiente de trabalho de uma unidade administrativa ligada à diretoria da instituição intitulada Delta. Apresentou ainda conceitos e abordagens trazidos por pesquisadores do tema.

A justificativa para referido estudo encontra-se fundamentada na importância do tema no âmbito de organizações públicas, para cumprimento de missões institucionais. Apesar de o assunto ser discutido de forma ampla na academia, as perspectivas de gestores acabam por não direcionar o foco para o fortalecimento de estratégias de comunicação.

Para subsidiar o estudo, foram realizadas entrevistas estruturadas com servidores públicos em exercício na unidade administrativa, com a finalidade de se obter dados que reflitam a situação quanto ao conceito da comunicação interna e seus aspectos no ambiente de trabalho. Após análise dos dados coletados, foram percebidos retornos relevantes no tocante à prática da transparência, do diálogo e da participação das equipes na construção da imagem da instituição pesquisada.

A comunicação interna e a cultura organizacional

A comunicação interna pode ser compreendida como a ação que estabelece interações entre as unidades departamentais de uma organização. Para Curvello (2012, p. 11), a "comunicação empresarial interna exerce papel estratégico na construção de um universo simbólico, que, aliado às políticas de administração de recursos humanos,

visa aproximar e integrar os públicos aos princípios e objetivos centrais da empresa". Ademais, destaca o pesquisador que a comunicação interna propicia a interação social:

> A comunicação interna, durante muitos anos, foi definida como aquela voltada para o público interno das organizações (diretoria, gerências e funcionários), buscando informar e integrar os diversos segmentos desse público aos objetivos e interesses organizacionais. Hoje, podemos definir a comunicação interna como o conjunto de ações que a organização coordena com o objetivo de ouvir, informar, mobilizar, educar e manter coesão interna em torno de valores que precisam ser reconhecidos e compartilhados por todos e que podem contribuir para a construção de boa imagem pública. (Curvello, 2012, p. 22).

Nas palavras de Kunsch (2010, p. 11), "a comunicação como fator de humanização das organizações" retrata o atual estágio do pensamento comunicacional em instituições. Para a pesquisadora, as complexidades sociais impactam diretamente nos agrupamentos organizacionais. Portanto, o relacionamento deve primar sob um controle, considerando fatores como coletivismo, informação e conhecimento.

Assim, convém destacar que a comunicação interna é um elemento essencial para o fortalecimento das instituições, pois favorece a transparência de ações e, por conseguinte, permite a identificação de uma cultura organizacional sólida.

Na abordagem proposta por Curvello (2012, p. 22), as categorias "ouvir, informar, educar e mobilizar" estão diretamente relacionadas à comunicação interna. Essas ações permitem o desenvolvimento de ambientes organizacionais sadios e promissores.

A partir disso, infere-se que as organizações que praticam a política de portas abertas valorizam a comunicação interna. Esse conceito passa a ser autônomo e decisivo para a construção de identidades. Por conseguinte, a cultura organizacional ganha mais solidez, tornando-se pilar estratégico-motivacional das equipes de trabalho.

Maximiano (2000, p. 106-107) afirma que as organizações lidam com regras formais e informais, que definem a comunicação e o comportamento dos indivíduos. E essas características são influenciadas por um conjunto de culturas, que se tornam determinantes para a ocorrência de comunicações internas.

Nesse raciocínio, vale comentar que a cultura organizacional e a comunicação interna são dois polos que alicerçam a gestão nas instituições. O despertar social começa com a aproximação de pessoas, que começam a estabelecer relações sociais e profissionais de confiança e de mútuo respeito.

No entanto, é necessário destacar que a comunicação interna, antes de ser um processo administrativo e organizacional, deve ser caracterizada como um fator humano essencial para as interações sociais.

Kunsch (2010, p. 42) explicita que "a comunicação organizacional deve ser entendida de forma ampla e abrangente, vendo-se como se processa a comunicação dentro das organizações e toda a sua ambientação social, política e econômica". Nesse sentido, cumpre registrar que as considerações trazidas pelos pesquisadores vão ao encontro dos conceitos que sustentam a comunicação interna nas organizações.

Para alcançar resultados, é preciso prática diária de interação entre as pessoas que compõem esses ambientes coletivos. Sejam nas assessorias, sejam nas ouvidorias e nas menores estruturas administrativas, o diálogo e a transparência são fundamentos primordiais para o processo comunicacional.

Na perspectiva da dimensão humana, Kunsch (2010, p. 49) traz à tona a importância do elo social na comunicação. Salienta, inclusive, a multiplicidade de recursos comunicacionais como inerentes à natureza das organizações comunicativas.

Em continuidade, a comunicação em ambiente organizacional deve considerar aspectos complexos e diversos que são marcantes no tecido social. As disputas de interesses pessoais e institucionais precisam ser analisadas pela comunicação interna a fim de promover maior integração e alinhamento estratégico.

Para Curvello (2012, p. 78), a gestão da comunicação está relacionada ao fortalecimento de organizações integradas como condição essencial para o alcance de objetivos institucionais. Diante disso, na perspectiva dos autores em referência, a comunicação interna promove um fortalecimento de culturas organizacionais, bem como resulta em abertura de relacionamentos sociais entre as equipes de trabalho. É salutar a busca pela humanização das comunicações, que se encontra engajada em categorias como ouvir, informar, mobilizar e educar (Curvello, 2012). Portanto, a comunicação interna é uma construção diária e vital para as organizações.

Métodos e técnicas

O estudo em questão se caracteriza como descritivo e qualitativo, visto que seu objetivo é levantar informações acerca dos aspectos teóricos e da prática da comunicação interna no âmbito de uma organização pública. Desse modo, propõe-se a investigar, do ponto de vista prático, quais as percepções de servidores públicos acerca dos indicadores propostos por Curvello (2012), tais como "ouvir", "informar", "mobilizar" e "educar".

A instituição Delta é uma autarquia federal da administração pública, com sede em Brasília-DF e atuação em todo o território nacional. Atualmente, o corpo de funcionários da organização é de aproximadamente 470 servidores.

Em relação ao planejamento estratégico, cumpre destacar que a sua missão é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para melho-

rias de direitos sociais de todos. Por sua vez, a sua visão de futuro é ser referência na implementação de políticas públicas. Como vertentes de processos internos (comunicação e relacionamentos), a instituição tem como objetivo intensificar a comunicação institucional e promover a gestão do conhecimento organizacional.

Dessa maneira, por conveniência foi escolhida uma amostra de 5 servidores para realização de entrevista (perguntas fechadas), a fim de coletar dados que reflitam a situação da organização quanto ao conceito da comunicação interna e seu impacto nas atividades. O objetivo dessa etapa foi reunir agentes de unidades administrativas distintas, permitindo obter dados sobre a percepção da comunicação interna e se estão presentes as categorias mencionadas por Curvello (2012) em seu ambiente organizacional, conforme referências teóricas de estudo.

As entrevistas tiveram duração de 5 a 8 minutos. Os questionamentos aos servidores se referiram à percepção da instituição de trabalho, à prática da comunicação interna, à identificação e à avaliação de possíveis problemas em sua prática. Por fim, as informações coletadas foram confrontadas com as categorias: "ouvir", "informar", "educar" e "mobilizar".

Resultados

Após a coleta de dados junto aos entrevistados, foram organizadas 5 categorias (Bardin, 1970) que dessem homogeneidade aos discursos dos entrevistados com o intuito de se chegar a uma massa uniforme de dados para trabalhá-los conforme a classificação analítica de Curvello (2012). O Quadro 1 traz a ancoragem temática relativa às percepções sobre a instituição.

Dados coletados nas entrevistas semiestruturadas com os gestores da empresa Delta
Entrevistada "A" → *"É uma instituição que tem um programa de monitoramento e acompanhamento de programas (construção de escolas e equipamentos de manutenção). Há uma boa estrutura, projetos adequados e intensificação dos trabalhos para que ocorra a conformidade. A falta de comunicação impede que a eficácia de programas alcance os objetivos institucionais".* Temáticas: estrutura, comunicação e desempenho.
Entrevistada "B" → *"É uma organização com qualidades de gestão, autonomia e estrutura eficiente. Existe uma preocupação na valorização das equipes de trabalho. Há um foco voltado para o fortalecimento dos relacionamentos interpessoais."* Temáticas: gestão, estrutura e comunicação.
Entrevistado "C" → *"É uma organização de fundamental importância para o Governo Federal, no tocante à descentralização de recursos financeiros, bem como a contribuição e desenvolvimento da educação nacional."* Temáticas: recursos financeiros e desempenho.
Entrevistado "D" → *"É uma instituição de extrema relevância para políticas educacionais. Há uma efetiva contribuição por parte da execução de programas."* Temáticas: políticas públicas.
Entrevistado "E" → *"É uma organização com uma missão importante em promover a educação nacional."* Temáticas: gestão e desempenho.

Quadro 1 – Categoria 1: Percepção sobre a instituição em que trabalha
Fonte: Gestor 1 (2017), Gestor 2 (2017), Gestor 3 (2017), Gestor 4 (2017), Gestor 5 (2017).

A seguir, apresenta-se a ancoragem sobre a compreensão acerca de comunicação interna, de acordo com as falas dos entrevistados (Quadro 2).:

Dados coletados nas entrevistas semiestruturadas com os gestores da empresa Delta
Entrevistada "A" → *"A comunicação interna é muito importante. É relevante saber a realização dos trabalhos e a reação por parte das equipes de trabalho. Inicialmente, quando do meu ingresso na organização, não houve uma interlocução quanto aos trabalhos que devem ser realizados. Quem atribui os trabalhos deve se ater a comunicação como ferramenta de trabalho."* Temáticas: comunicação, gestão e instrumentos de trabalho.
Entrevistada "B" → *"É um elemento importante para a organização no que tange à execução dos trabalhos."* Temáticas: comunicação e instrumentos de trabalho.
Entrevistado "C" → *"A comunicação interna é de suma importância. Permite o trabalho em conjunto entre as estruturas administrativas."* Temáticas: comunicação e instrumentos de trabalho.
Entrevistado "D" → *"É um dos elementos mais importantes na organização. A sua ausência permite a ocorrência de falhas em processos institucionais."* Temáticas: comunicação e instrumentos de trabalho.
Entrevistado "E" → *"Os objetivos organizacionais dependem da comunicação interna."* Temáticas: comunicação e instrumentos de trabalho.

Quadro 2 – Categoria 2: Compreensão sobre comunicação interna na instituição
Fonte: Gestor 1 (2017), Gestor 2 (2017), Gestor 3 (2017), Gestor 4 (2017), Gestor 5 (2017).

A seguir, no Quadro 3, apresenta-se a ancoragem sobre a avaliação nas falas dos entrevistados.

Dados coletados nas entrevistas semiestruturadas com os gestores da empresa Delta
Entrevistada "A" → "Os sistemas gerenciais auxiliam como suporte ao trabalho. A comunicação interna é razoável. A avaliação de desempenho das equipes de trabalho carece de maior diálogo, a fim de integrar as pessoas." Temáticas: comunicação e instrumentos de trabalho.
Entrevistada "B" → "Falta uma prática da comunicação interna na unidade de trabalho. Entretanto, houve uma pequena melhora, porém é necessária uma mudança em toda a instituição." Temáticas: comunicação, gestão e instrumentos de trabalho.
Entrevistado "C" → "A comunicação é falha e fragmentada. A divisão dificulta a execução do serviço (tanto atividade fim e meio)." Temáticas: comunicação, gestão e instrumentos de trabalho.
Entrevistado "D" → "A avaliação da comunicação interna da unidade carece de melhorias em aspectos atinentes às suas atribuições." Temáticas: comunicação e gestão.
Entrevistado "E" → "A avaliação interna da coordenação é razoável." Temáticas: comunicação e gestão.

Quadro 3 – Categoria 3: Avaliação da comunicação interna na instituição
Fonte: Gestor 1 (2017), Gestor 2 (2017), Gestor 3 (2017), Gestor 4 (2017), Gestor 5 (2017)

A última categoria de ancoragem dos dados é apresentada no Quadro 4, a seguir.

Dados coletados nas entrevistas semiestruturadas com os gestores da empresa Delta
Entrevistada "A" → "Questões gerenciais." Temáticas: comunicação e gestão.
Entrevistada "B" → "Questões gerenciais, integração entre unidades, desconhecimento de informações por parte da equipe, não há participação no processo decisório." Temáticas: comunicação e gestão.
Entrevistado "C" → "Não há comunicação entre coordenações técnicas. Falta o trabalho integrado." Temáticas: comunicação e gestão.
Entrevistado "D" → "A amplitude da unidade administrativa contribui para a ausência de uma comunicação interna. Não há uma efetiva integração entre as coordenações afetas à Diretoria. Os problemas são, posteriormente, experimentados pelos usuários externos." Temáticas: comunicação, gestão e desempenho.
Entrevistado "E" → "Falta o contato com as unidades administrativas superiores. As informações não são totalmente repassadas." Temáticas: comunicação e gestão.

Quadro 4 – Categoria 4: Problemas na comunicação interna na instituição
Fonte: Gestor 1 (2017), Gestor 2 (2017), Gestor 3 (2017), Gestor 4 (2017), Gestor 5 (2017).

Uma vez organizados os dados coletados nas entrevistas, buscou-se discutir os resultados com base na classificação "ouvir", "informar", "educar" e "participar" (Curvello, 2012), trabalhando com as variáveis: ouvir (1), informar (2), educar (3) e manter a coesão interna (4) em torno de valores que referendam a imagem e reputação organizacionais.

O Quadro 5 apresenta a síntese das falas com base nas variáveis do estudo de Curvello (2012).

Dados coletados nas entrevistas semiestruturadas com os gestores da empresa Delta
Entrevistada "A" → Informar e ouvir.
Entrevistada "B" → Informar, mobilizar e ouvir.
Entrevistado "C" → Informar, mobilizar.
Entrevistado "D" → Informar, mobilizar.
Entrevistado "E" → Informar, mobilizar.

Quadro 5 – Categoria 5: Dados classificados segundo Curvello (2012)
Fonte: Gestor 1 (2017), Gestor 2 (2017), Gestor 3 (2017), Gestor 4 (2017), Gestor 5 (2017).

Discussão e análise dos resultados

Da amostra pesquisada, o quantitativo de 5 entrevistados representa aproximadamente 8% do quadro da instituição, que conta com 64 servidores públicos.

Cabe comentar que as categorias-chaves para efeito de análise serão as variáveis mencionadas por Curvello (2012) – "ouvir", "informar", "educar" e "mobilizar". Preliminarmente, convém retomar que a definição de comunicação interna proposta por Curvello (2012) indica um modelo de organização compartilhada, cujos indicadores já citados permitem perceber uma perspectiva de construção social e coletiva nesses ambientes. Assim, as interações e as mobilizações são fenômenos comuns e necessários para o alcance de objetivos organizacionais.

Do ponto de vista metodológico, a intenção das entrevistas foi a de permitir tanto um olhar empírico sobre aquilo que acontece em uma organização pública quanto a análise do ponto de vista dos estudos acadêmicos apresentados por Curvello (2012).

Assim, vale considerar que as entrevistas trouxeram importantes informações sobre a instituição Delta. Os entrevistados mencionaram as qualidades e os elementos que favorecem essa instituição, tais como estrutura administrativa, importância institucional e gestão efetiva de políticas públicas. Assim, as afirmativas permitem inferir que se trata de uma instituição pública com foco no desempenho.

Após os comentários sobre a organização, as demais informações se mostraram atinentes à percepção da comunicação interna por seus agentes internos. Essas percepções favorecem a correlação com o conceito da cultura organizacional e, também, com a comunicação em sua perspectiva administrativa.

Quanto à categoria "informar", a totalidade dos entrevistados chamou a atenção para sua importância no processo da comunicação interna. A entrevistada "A" mencionou que a interlocução de trabalhos deve ser elemento presente nas equipes. A entrevistada "B" e os entrevistados "C", "D" e "E" fizeram alusão à informação como elemento relacionado à gestão organizacional.

A categoria "mobilizar" foi mencionada por parte dos entrevistados. Para a entrevistada "B", a ausência de participação das equipes nos processos decisórios prejudica a comunicação interna. Ademais, para o entrevistado "C", a falta de uma integração administrativa enfraquece os elos comunicacionais. Já os entrevistados "D" e "E" salientaram que o distanciamento entre unidades departamentais não permite a partilha de conhecimentos.

No tocante à categoria "ouvir", houve manifestação de apenas 1 dos entrevistados. Para a entrevistada "B", a organização Delta tem como característica a valorização das equipes de trabalho, bem como o fortalecimento de suas relações interpessoais.

Por fim, quanto à categoria "educar", não houve menções por parte dos entrevistados. Dessa maneira, considerando as informações trazidas nas entrevistas, percebe-se que os relatos se referem a questões de cunho gerencial e institucional.

A comunicação interna, em alguns pontos, foi confundida com os conceitos da comunicação administrativa. A comunicação interna, sob a ótica da integração social, foi abordada de forma parcial pelos entrevistados. Não foram mencionados registros de que a participação das equipes em processos colaborativos influencia o aprendizado organizacional, considerando os dados coletados.

Portanto, o que se infere é que a comunicação instrumental prevalece como prática subsidiária das ações institucionais. Considerando os problemas de comunicação levantados nas entrevistas, nota-se que não há indícios de falhas na partilha de informações, algo que pode ser remetido como contraditório ao indicador "informar" proposto por Curvello (2012).

Nas palavras de Silva (2010, p. 222), a comunicação interna tem como um de seus pilares a qualidade de vida nos ambientes de trabalho. Para a pesquisadora, a combinação de valores humanos e sociais fomenta a motivação nas organizações, uma vez que incentiva a noção de comunicação integrada. Dessa maneira, segundo os relatos prestados, o compartilhamento de informações entre as equipes deveria permitir maior coesão na organização.

Analisando-se as informações informações coletadas, o que se observa é que há uma percepção de que a instituição pública trata a comunicação interna como uma ferramenta organizacional para o cumprimento de sua missão.

É possível perceber que os entrevistados reconhecem que a comunicação é o motor que dinamiza os fluxos de informação e propicia as interações sociais. No en-

tanto, parte dos entrevistados reconhece que é preciso um fortalecimento desse canal a fim de torná-lo mais coeso e efetivo. Essa perspectiva possivelmente favoreceria à construção da organização disposta a ouvir, a informar, a mobilizar e a educar, conforme defende Curvello (2012).

A partir dos dados coletados, deduz-se que há um anseio em comum entre os questionados acerca das trocas de informações entre unidades da diretoria da instituição Delta. Isso porque a ausência dessa prática permite que ocorram desconhecimentos sobre importantes programas gerenciados, fato que pode comprometer a execução de atribuições e posterior cumprimento de objetivos institucionais. O não compartilhamento de informações, além de comprometer a transparência e a objetividade, enfraquece os elos sociais. Como consequência disso, a cultura organizacional e a comunicação interna se tornam obscuras.

Considerações finais

A comunicação interna é fundamental para as organizações públicas. A autonomia das interações sociais propicia o surgimento de relações, que consistem em integrar, ouvir e agregar pessoas em ambientes organizacionais.

Assim, o objetivo deste estudo consistia em, preliminarmente, abordar os conceitos como subsídios ao tema, tais como cultura organizacional e comunicação interna, na perspectiva de Curvello (2012). Posteriormente, como proposta metodológica, as entrevistas tinham como condão tornar o assunto mais prático, aproximando-o da realidade percebida em uma instituição pública e fazendo esse diálogo com os estudos teóricos.

Curvello (2012, p. 81) explicita que a organização deve reforçar o seu papel mediador de incentivar as pessoas a se sentirem acolhidas. É preciso que as equipes percebam a sensação de pertencimento em seus respectivos ambientes de trabalho. Esses esforços são essenciais para que a comunicação interna seja um componente da cultura organizacional, compartilhada entre os seus membros.

Embora as organizações públicas se depararem com questões burocráticas e rígidas, convém registrar que a comunicação deve ser um campo de amplas possibilidades e contextos. A comunicação integrada oferece aos indivíduos um espaço para participar, opinar, ouvir, mobilizar, informar e educar. Essas categorias, nas palavras de Curvello (2012), reforçam a presença da comunicação interna como fator social que promove as dinâmicas nas organizações.

Frise-se que a temática é de suma relevância para entidades e órgãos públicos. No entanto, percebe-se que o assunto deve ser melhor discutido, em termos teóricos e práticos, a fim de reforçar o papel da comunicação interna nesses ambientes.

Ademais, é imprescindível a discussão de fatores que favoreçam o desenvolvimento de um novo olhar para a comunicação nas organizações públicas. Essa perspectiva deve estar atrelada também ao fortalecimento de culturas sólidas e promissoras.

A cultura organizacional como pilar moral das organizações deve ser o marco para consolidação de estratégias e implementação de ações por gestores públicos, que lidam com ambientes dinâmicos e desafiadores – e essas essas interações ocorrem por meio das comunicações internas. A construção de relacionamentos exige o diálogo e a negociação (Galerani, 2005).

Assim, diante das argumentações e dos recortes explicitados neste breve estudo, o que se nota é que o tema merece maior destaque no âmbito da academia científica e dos ambientes profissionais. Os resultados deste trabalho devem ser complementados por outros estudos afins, uma vez que o assunto é de suma importância para as instituições públicas, que lidam com desafios referentes à comunicação interna.

Por fim, convém observar que a pesquisa em organizações públicas demonstra variáveis que dificultam o trabalho do pesquisador. Isso porque, apesar do esforço de se estabelecer a análise entre os estudos teóricos e a experiência de profissionais em exercício na administração, é necessária observância às regras formais, aos ambientes marcados por aspectos político-institucionais e às características estruturais que impactam nos resultados das entrevistas.

Capítulo Final

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o apoio à educação básica

Ana Paula Torres

Doutora e mestra em Educação Escolar, graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Araraquara). Servidora federal da carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE desde 2008. Contato: ana.torres@fnde.gov.br

Introdução

Este capítulo apresenta um breve retrospecto histórico das instituições e ações de assistência ao educando no Brasil, desde a constituição das campanhas de assistência ao estudante, de institutos e fundações, até o processo de transformação e transferência de competências da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 1997.

Ao assumir as competências da FAE, o FNDE incorporou as atividades de execução dos programas da alimentação escolar, do livro didático, das bibliotecas escolares e do transporte escolar, além de continuar as atividades de apoio e de assistência financeira para o desenvolvimento das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) e dos sistemas de ensino.

Também serão descritos e analisados neste capítulo final os aspectos relacionados ao financiamento da educação básica, como fontes de recursos e formas de transferência operadas pela esfera federal.

Breve percurso da institucionalização da assistência educacional

O atendimento educacional é uma das áreas mais antigas de atuação do setor público, assim como a definição de parâmetros de vinculação de fundos públicos para o financiamento da educação, com a finalidade de garantir ao estudante condições de acesso e permanência no sistema educacional.

A garantia de recursos e as condições de igualdade de acesso e permanência na escola são princípios basilares da concepção da política educacional brasileira e decorrem de longa trajetória histórica.

Cury (2009) aponta que os primeiros passos da educação no Brasil foram dados pelos jesuítas, em 1549, século XVI (a expedição de Tomé de Souza trouxe os jesuítas para criar os primeiros colégios), e a agropecuária era a âncora econômica para o financiamento do ensino público gratuito.

Naquela época, religião e educação constituíam o binômio indissociável da missão jesuíta. Com a expulsão dos jesuítas, as escolas foram abandonadas, e o governo passou a financiar a educação por meio do subsídio literário para aulas régias, pago por meio de taxas, impostas ao comércio da carne e da cachaça.

Pacheco Junior (1996, p. 223) destaca que no século XVIII se encontravam registros de práticas e de legislações referentes à educação. Embora existam diferentes entendimentos sobre os motivos para a população ser educada – desde a educação representar um direito da cidadania até servir para qualificar mão de obra –, há consenso quanto à importância da atuação do Estado para garantir um grau mínimo de acesso ao sistema educacional.

No Brasil, o reconhecimento legal da relevância do acesso ao ensino e assistência ao estudante se tornaram preocupação oficial a partir do governo de Getúlio Vargas, nos anos de 1930, tornando-se compromisso de Estado em caráter suplementar com a Constituição de 1934[1].

A ação supletiva da União recomendava a criação de Fundos de Educação para apoiar alunos desprovidos de condições financeiras por meio do fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

A Educação foi pioneira em desenvolver mecanismos de financiamento baseados na vinculação de fundos públicos, somente não ocorrendo nos períodos de vigência das Constituições de 1937 e 1967, marcadas por regimes autoritários[2].

[1] Cury (2004) assevera que a Constituição Federal de 1934 contou com a influência dos educadores da Associação Brasileira de Educação (ABE) e sob impacto do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, art. 150, que atribuía à União o exercício da ação supletiva em caso de deficiência de iniciativa ou de recursos para estimular a obra educativa.

[2] Regimes autoritários do Brasil Republicano ocuparam quase 1/3 da história brasileira no século XX:

Na Constituição Federal de 1937, foram preconizados os princípios da responsabilidade do Estado com a educação, mas pautados no aspecto da solidariedade da ação supletiva com a divisão de responsabilidades com a sociedade, as indústrias e os sindicatos econômicos[3].

Com o processo de redemocratização pós-Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, retomou-se a prerrogativa do dever do Estado de garantir a assistência ao estudante: "Artigo 172 – Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar" (Brasil, 1946).

Embora se observe a presença de dispositivos sobre a assistência ao estudante nas Constituições de 1934 e 1946, somente houve a sua institucionalização em normas e programas de governo na década de 1950, quando efetivamente foi incorporada à agenda política e assumida como compromisso do Estado:

> As ações de assistência ao estudante constituíam-se em mecanismos emergenciais e focalizados, que se inserem na agenda educacional brasileira diante das exigências de modernização do país que demandavam a escolarização da classe trabalhadora (Dutra; Santos, 2017, p. 150).

O desmembramento dos Ministérios da Educação e Saúde por meio do Decreto n. 34.078, de 6 de outubro de 1953, favoreceu a criação do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura, da Divisão de Educação Extra-Escolar e a estruturação das campanhas[4] de assistência, do estudante e de cultura.

De acordo com Cury (2009), a partir do desdobramento da campanha de assistência se originaram: a Campanha da Merenda Escolar[5] (CNME) e a Campanha Nacional de Material de Ensino (CNME); e a Campanha de Assistência ao Estudante (CASES), trans-

Estado Novo (1937-1945) e do período dos governos militares (1964-1985).

[3] Constituição 1937 – "Art. 129 – [...] é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

[4] Campanhas compreendem o conjunto de ações, de esforços e articulação do governo e da sociedade para se atingir um determinado fim proposto.

[5] A Campanha da Merenda Escolar teve a nomenclatura alterada para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e posteriormente passou a ser denominada Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).

formada depois em Departamento de Assistência ao Estudante (DAE).

As ações dessas campanhas (merenda escolar, material de ensino e bolsas de estudo) eram mantidas e promovidas por órgãos próprios, de forma independente, ao longo das décadas de 1960 e 1970, sendo unificadas somente na década de 1980, quando ocorreu o processo de desburocratização da ação do Estado no governo de João Batista Figueiredo.

Assistência ao estudante – Alimentação escolar

O ato precursor do programa da merenda escolar foi o Decreto n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945, que criou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

Na década de 1950, no contexto do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição – Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, foi instituído o programa de alimentação escolar, por meio do Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, criando a Campanha da Merenda Escolar. Era a primeira vez que se estruturava um programa de alimentação escolar em âmbito nacional, como política pública (Cury, 2009, p. 6). Em 1956, houve a inclusão do termo "nacional", passando-se a chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).

No período do regime militar, de 1964 a 1983, ocorreu a alteração da denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pelo Decreto n. 56.886, de 20 de setembro de 1965. Em 1979, a CNAE estruturou as ações da alimentação escolar na forma de programa, dando origem ao atual Programa de Alimentação Escolar (PNAE).

Pela Portaria n. 708, de 22 de dezembro de 1981, alterou-se a denominação de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) para Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (Inae). O instituto absorveu atribuições da CNAE, da administração do Fundo Especial da Alimentação Escolar (Lei n. 5.525, de 5 de novembro de 1968), de bolsas de estudo, manutenção e apoio a outros programas do MEC, e se constituiu um arranjo institucional de transição até a aprovação, pelo Congresso, em 1983, da lei de criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

As ações de assistência alimentar ao estudante, desde o início de sua estruturação, em 1945, até os primeiros anos da década de 1990, eram centralizadas pelo Governo Federal. As instituições designadas para a sua execução desde sua origem (CNME, CNAE, Inae e FAE) planejavam cardápios, adquiriam gêneros alimentícios, contratavam instituições para o controle de qualidade dos alimentos e se responsabilizavam pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

As discussões sobre a descentralização do PNAE tiveram início em 1993 e, segundo Cury (2009, p. 11), "a descentralização respondia aos movimentos efetivos de

afirmação aos princípios constitucionais da autonomia dos entes federados, do regime de colaboração entre eles e da gestão democrática da educação".

Assistência ao estudante – Livro didático e material de ensino

Das ações de assistência ao estudante concedidas pelo Estado ao longo da história brasileira, o livro didático tem a origem mais remota, e os primeiros atos oficiais para a definição dessas ações ocorreram na segunda metade da década de 1930.

Cury (2009, p. 13) descreve que o início da história do livro didático no Brasil ocorreu em 1549, com a vinda dos jesuítas na expedição de Tomé de Souza, quando trouxeram livros escolares para ensinar a leitura e a escrita nos colégios que passaram a fundar e que depois foram abandonados, com a sua expulsão, em 1759. "Até a criação da Imprensa Régia no Rio de Janeiro em 1808, os livros utilizados para o ensino no Brasil eram produzidos na Europa. E mesmo os de autores brasileiros eram remetidos previamente à Corte de Lisboa para censura prévia e impressão".

Os anos 1920 foram marcados pela literatura infantil, com José Bento Monteiro Lobato, e o primeiro ato oficial sobre políticas do livro didático, que ocorreu em 1937, com a criação do Instituto Nacional do Livro[6] (INL), por iniciativa do ministro Gustavo Capanema.

O Decreto-Lei n. 1.006, de 30 de dezembro de 1938, estabeleceu as primeiras diretrizes para a política nacional do livro didático e instituiu comissão específica composta por "pessoas de notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral não ligadas a editoras do país e do estrangeiro". A Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) possuía as atribuições de autorizar o uso de livros, estimular a produção e orientar a importação, indicar livros estrangeiros a serem traduzidos e publicados e promover exposições nacionais de livros didáticos autorizados. Por estar no período do Estado Novo, o decreto trouxe expresso aspectos de censura em seu Capítulo IV – Das causas que impedem a autorização do livro didático:

> Art. 20. Não poderá ser autorizado o uso do livro didático: a) que atente, de qualquer forma, contra a unidade, a independência ou a honra nacional; b) que contenha, de modo explícito ou implícito, pregação ideológica ou indicação da violência contra o regime político adotado pela Nação; c) que despreze ou escureça as

6 O INL tinha como atribuições: a edição de obras literárias julgadas de interesse para a formação cultural da população; a elaboração de enciclopédia e dicionário nacionais e a expansão de bibliotecas públicas por todo o território nacional. Sua direção foi entregue inicialmente ao escritor, poeta e crítico literário modernista Augusto Meyer. Sérgio Buarque de Holanda e Mário de Andrade também estiveram ligados ao instituto (Cury, 2004).

> tradições nacionais, ou tente deslustrar as figuras dos que se bateram ou se sacrificaram pela Pátria; d) que encerre qualquer afirmação ou sugestão, que induza o pessimismo quanto ao poder e ao destino da raça brasileira; e) que inspire o sentimento da superioridade ou inferioridade do homem de uma região do país com relação ao das demais regiões; f) que incite ódio contra as raças e as nações estrangeiras; g) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais; h) que procure negar ou destruir o sentimento religioso ou envolva combate a qualquer confissão religiosa; i) que atente contra a família, ou pregue ou insinue contra a indissolubilidade dos vínculos conjugais; j) que inspire o desamor à virtude, induza o sentimento da inutilidade ou desnecessidade do esforço individual, ou combata as legítimas prerrogativas da personalidade humana (Brasil, 1938)[7].

A Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino (Caldeme) foi instituída por Anísio Teixeira ao assumir o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), em 1952, e buscou produzir livros didáticos e manuais para professores, entre outros materiais didáticos (Munakata, 2002; Araújo, 2007).

Segundo Cury (2009), Anísio Teixeira criou duas campanhas com o objetivo de superar as deficiências de qualificação de professores do ensino secundário, a Cileme – Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar, e a Caldeme, para elaborar livros didáticos, guias e manuais de ensino para professores e diretores de escolas.

O argumento utilizado pelo ministro da Educação na exposição de motivos para criação da Caldeme pautou-se na necessidade de atender à formação dos professores, tornando acessíveis cursos de aperfeiçoamento, bem como métodos, manuais e guias para auxiliá-los.

A Caldeme foi absorvida pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, vinculado ao Inep, e, em 1956, foi transformada na Campanha Nacional de Material Escolar (CNME), com vigência de 1956 a 1967. Em 1967, foi criada a Fundação Nacional de Material e Ensino (Fename), dotada de autonomia administrativa e financeira, com atuação até 1983.

Diferentemente da merenda escolar que era fornecida gratuitamente, o material escolar produzido pela CNME e depois incorporado à Fename era vendido a preço de custo. Para custear as despesas da CNME, foi criado um Fundo Especial, com dotações da União, dos estados e municípios, contribuições, donativos e legados.

Na década de 1980, novos arranjos institucionais foram definidos e a proposta

[7] *Legislação informatizada – Decreto-Lei n. 1.006, de 30 de dezembro de 1938 – Publicação Original. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>.*

de unificação de ações e programas educacionais passou a ser priorizada pelo Governo Federal.

Bolsas de estudo, bolsas de trabalho e outros

As ações de assistência ao estudante relativas à concessão de bolsas de estudo destinavam-se a alunos matriculados em instituições particulares, ao contrário da alimentação e do material escolar. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, foram editados vários decretos estabelecendo regras e arranjos institucionais para garantir condições de acesso a estudantes carentes ou com baixa capacidade econômica.

A história das bolsas de estudo teve origem com a edição do Decreto n. 4.029, de 19 de janeiro de 1942, no governo de Getúlio Vargas. O decreto criou bolsas de estudo para a Escola Nacional de Educação Física e Desportos, "destinadas a candidatos residentes em Estados onde não existem escolas congêneres, escolhidos, de preferência, entre funcionários estaduais que sirvam em repartições ligadas à educação física".

As ações avançaram, segundo Cury (2009), no governo de Juscelino Kubitschek, quando foi instituída a Campanha de Assistência ao Estudante (Cases), vinculada à Divisão de Educação Extra-Escolar do Departamento Nacional de Educação do MEC, por meio do Decreto n. 43.031, de 13 de janeiro de 1958. Apesar das atribuições ambiciosas, suas ações nos anos 1960, e parte dos anos 1970, estiveram voltadas quase que exclusivamente para a concessão de bolsas a estudantes de instituições privadas de ensino.

Os objetivos da campanha eram executar amplo programa assistencial e cultural ao estudante de todos os níveis, promover bem-estar e o incentivo ao aprimoramento da cultura, por meio de criação ou ampliação de casas de estudantes; conceder bolsas de estudos; instalar restaurantes para estudantes; instituir colônias de férias; instalar teatros de estudantes ou incentivar a representação de peças; formar orquestras estudantis e realizar concertos; instalar postos de saúde e facilidades médico-hospitalares; instalar e melhorar bibliotecas; realizar intercâmbio cultural e artístico, no país e no exterior.

Durante a vigência do regime militar, foi criada a Coordenação Nacional de Bolsas de Estudo (Conabe), com atribuições que seguiam o princípio democrático de oportunidades de acesso à escola para todas as camadas da população e as diretrizes da Lei n. 4.024, LDB de 1961. Além disso, a Conabe podia firmar acordos especiais com estados, territórios e Distrito Federal; promover a movimentação dos recursos do orçamento da União relativos aos acordos; promover reuniões e acompanhar as atividades das Comissões Estaduais de Bolsas de Estudo; proceder à tomada de contas e prestar contas dos recursos.

Em 1966, o governo Castello Branco apoiou a instituição do Programa Especial de Bolsas de Estudo para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes (Pebe). A distribuição das bolsas era feita pelos sindicatos, sendo o programa administrado por Conselho Administrativo presidido pelo ministro do Trabalho e Previdência Social, ao qual era vinculado, e por representantes dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, Educação e Cultura e das Confederações Nacionais de Trabalhadores.

Com a criação, na década de 1970, do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, foram implantados outros programas de assistência aos estudantes: as Bolsas de Trabalho, que proporcionavam oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e as Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida.

Também eram prioritários programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológica. Tais ações estiveram respaldadas na Lei n. 5.692, LDB de 1971, segundo a qual cada sistema de ensino deveria abarcar obrigatoriamente serviços de assistência educacional (Imperatori, 2017, p. 287).

No início dos anos 1980, o Governo Federal priorizou o processo de unificação e centralização de ações de assistência educacional, campanhas e programas educacionais, a fim de ampliar o controle das atividades.

A unificação das campanhas e programas de assistência educacional

O processo de unificação ocorreu em etapas e, inicialmente, houve a incorporação de atribuições da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), responsável pelas bolsas de estudo, pelo Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (Inae).

Em 1981, por meio da Portaria n. 708, foi alterada a denominação da CNAE para Inae, mas suas atribuições se estendiam além da assistência alimentar, fazendo menção às atividades de coordenação da política de assistência aos estudantes, à melhoria das condições de acesso dos usuários à alimentação, bolsas de estudo e manutenção. Também coube ao Inae administrar o Fundo Especial da Alimentação Escolar. A denominação do Inae sofreu alteração por meio da Portaria n. 177, de 25 de maio de 1982, passando a se chamar Instituto Nacional de Assistência ao Educando.

As ações do livro didático e material de ensino eram apoiadas pela Campanha Nacional de Material Escolar (CNME), que passou por alterações normativas e levou à instituição da Fundação Nacional de Material Escolar (Fename). Essa fundação era dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira para exercer atribuições como a produção de material didático e a distribuição de materiais

escolares a preço de custo.

A criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), por meio da Lei n. 7.091, de 18 de abril de 1983, teve por objetivo modernizar e simplificar a estrutura administrativa das ações de assistência e apoio ao estudante, além de atender ao Programa de Desburocratização do Governo Federal, que preconizava maior dinamismo e flexibilidade de atuação na implementação de programas relacionados à produção e distribuição de materiais escolares. O Decreto n. 88.295, de 1º de maio de 1984, estabeleceu o estatuto e a estrutura da FAE.

Ao mesmo tempo que deu continuidade às ações de assistência ao estudante, desenvolvidas anteriormente pela CNAE, pela Fename e pela DAE, a FAE foi gradativamente instituindo normas reguladoras dessas ações e organizando-as em programas, além de desenvolver novas ações, conforme descreve Cury (2009, p. 28-29).

> a) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – criado em 1979, não foram encontrados registros de ato instituidor.
>
> b) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – Decreto n. 91.542, de 30 de outubro de 1985, do presidente da República, institui o programa. Portaria n. 863, de 30 de outubro de 1985, do ministro da Educação, define os procedimentos para a execução do programa. Portaria n. 1.130, de 05 de agosto de 1993, do ministro da Educação e do Desporto, institui Grupo de Trabalho para avaliar a qualidade do livro didático.
>
> c) Programa Salas de Leitura (PNSL) – Resolução n. 14, de 26 de julho de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE, institui o programa.
>
> d) Programa Nacional Biblioteca do Professor (PNBP) – não foram encontrados registros de ato instituidor.
>
> e) Programa de Saúde do Escolar (PNSE) – Resolução n. 20, de 24 de outubro de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE, institui o programa. Portaria n. 348, de 22 de maio de 1987, do ministro da Educação, institui a Comissão Técnica de Saúde Escolar (Cotese).
>
> f) Programa Auxílio Manutenção – Portaria n. 105, de 08 de abril de 1985, da presidência da FAE, institui o programa.
>
> g) Programa de Módulos Didáticos – Portaria n. 63, de 24 de janeiro de 1986, do ministro da Educação, institui o programa.
>
> h) Programa de Bolsas de Trabalho de 2º Grau – Portaria n. 50, de 07 de fevereiro de 1986, do presidente da FAE, institui o programa. Portaria n. 68, de 20 de março de 1986, do presidente da FAE, define o valor das bolsas.
>
> i) Programa Nacional de Material Escolar – Decreto n. 94.084, de 10 de março de 1987, do presidente da República, institui o programa.
>
> j) Programa Cesta de Material Escolar – não foram encontrados registros de ato instituidor.

k) Programa Nacional de Transporte Escolar – Portaria n. 955, de 21 de junho de 1994, do ministro da Educação e do Desporto, institui o programa.

Por meio da alínea b do inciso VIII do artigo 18 da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios do governo Fernando Henrique Cardoso, a FAE foi extinta em 1998 e suas competências foram transferidas para o FNDE.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

A década de 1960 foi um período de grandes acontecimentos para o Brasil, tanto do ponto de vista político quanto econômico e social. Do ponto de vista político, foram marcantes os processos de transição de regime democrático para autoritário à sociedade brasileira. No âmbito econômico, o país teve avanços no processo de industrialização, com a vinda da indústria automobilística, a implantação da indústria de base, a abertura de estradas integrando regiões, a construção de hidrelétricas e a expansão do uso de energia, além de investimentos em setores estruturantes para o desenvolvimento econômico.

Na esfera social, fluxos migratórios em várias regiões do país se intensificaram e aumentaram as demandas por mão de obra qualificada para suprir as necessidades do mercado de trabalho. Esse intenso processo de mudanças, por consequência, impactou na concepção do sistema educacional, sendo criadas escolas de diferentes níveis para formação de mão de obra.

No âmbito da gestão do Estado, havia o pressuposto de que o Brasil iniciava uma trajetória rumo ao desenvolvimento, por isso era necessário dotar a burocracia estatal de meios que pudessem transformar e modernizar os mecanismos de gestão. Esse período foi marcado pela efervescência da elaboração de planos, estabelecimento de diretrizes e metas que conduzissem ao desenvolvimento do país.

A Educação, como um setor ligado à estrutura socioeconômica, passou a ser planejada de maneira ampla, com diretrizes e bases, e, no seu sentido mais focalizado, por meio de planos de educação. Horta (1982) observa a importante relação entre Educação e desenvolvimento nos planos de governos e para a formação de quadros técnicos de governo.

Cury (2009, p. 3-4) destaca a Educação como um dos setores priorizados pelos planos de governo, com o estabelecimento de diretrizes e metas, a exemplo do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek; da LDB n. 4.024/1961, com previsão do Plano Nacional de Educação (PNE) e definição de metas quantitativas e qualitativas; da fixação de normas para aplicação de recursos em Fundos Nacionais de Educação;

da criação da Comissão de Planejamento da Educação (Copled) (1962); e do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965).

A multiplicidade de ações nos diversos órgãos e ministérios, assim como o descompasso na elaboração e autorização de planos, evidenciou embates dentro do aparelho do Estado, que, aliadas às pressões exercidas pelas demandas da sociedade por acesso à educação e insuficiência de soluções, fortaleceram as decisões de endurecimento do regime.

Com o golpe militar de 1964, o predomínio de tecnocratas no aparelho de Estado fortaleceu o projeto de reforma pautado na centralização das decisões e na racionalização administrativa. Os planos subsequentes, de Ação Econômica (1964-1965) e Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976), também contemplavam a educação, mas com metas menos ambiciosas.

Ampliavam-se as discussões e eram instituídos grupos de trabalho para viabilizar mudanças nas legislações e outros marcos regulatórios para a racionalização e descentralização de atividades, conforme previstas no Decreto-Lei n. 200[8], de 25 de fevereiro de 1967. A reforma pautava-se na criação de instituições com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, cuja estrutura e funcionamento baseavam-se em princípios de planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competência e controle.

A ação administrativa do Poder Executivo, conforme artigo 15, do Decreto-Lei n. 200/1967, deveria obedecer a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do presidente da República (Brasil, 1967).

No âmbito da Educação, além de instituir uma comissão específica para coordenar as ações do Plano Nacional de Educação no ministério (Secretaria Executiva do PNE), tornou-se necessário definir o órgão destinado a promover e controlar a aplicação dos recursos dos Fundos Nacionais de Ensino Primário e Médio e do Salário-Educação transferidos aos entes federados, conforme critérios fixados no PNE.

Uma Comissão Especial foi criada (Decreto n. 62.024, de 29 de dezembro de 1967), com o objetivo de definir os rumos de uma nova política estudantil em face do sistema educacional. Em seus postulados, propunha a criação do Banco Nacional de Educação (BNE), com vistas a garantir a racionalidade administrativa.

8 *Decreto-Lei n. 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. O decreto prevê no artigo 4º a criação de entidades descentralizadas que irão compor a Administração Indireta, entre elas, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Fundações Públicas, com personalidade jurídica própria e dotadas de autonomia administrativa e orçamentária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.*

> A Comissão postula o agrupamento em um só órgão de direção que aplicaria de modo judicioso as verbas. O tópico 2.9.4 volta-se para o abuso do comércio de livros didáticos. No tópico 2.10.2 propõe a criação de um **Banco Nacional de Educação (BNE),** com a função de suplementar as despesas públicas com educação, através de financiamento e distribuição de recursos. Esse banco, assim estabelecido, captaria recursos orçamentários, privados e externos para formar o seu capital, além de gerir um fundo rotativo, proveniente da restituição de bolsas de estudos concedidas a estudantes de nível médio e superior e ao pessoal de ensino superior em pós-graduação. A Comissão propõe que parte dos repasses da União aos Estados e Municípios compusesse o fundo do BNE; haveria uma chamada às pessoas físicas e jurídicas por meio de incentivos; a rede bancária privada financiaria estudos de estudantes (Cury, 2009, p. 15, grifo nosso).

O fato é que a gestão dos recursos da educação, com vistas à consecução das metas do PNE e do financiamento e distribuição de recursos, passava não apenas pela criação de uma instituição de perfil financeiro, mas exigia a formação de um corpo de servidores dedicados à essa tarefa e com razoável experiência, formação e especialização. Essa era uma das pautas trazidas pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária[9] na proposta do anteprojeto de criação do FNDE, que dispõe sobre a assistência financeira da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; instituição de incentivos fiscais, medidas relativas ao aperfeiçoamento e atualização das estatísticas educacionais.

Esse anteprojeto sofreu alterações por meio de pareceres de várias instâncias (do MEC, do Conselho Federal de Educação (CFE) e, depois, no Congresso Nacional). De forma rápida, o texto original foi modificado e a proposta para criação do FNDE terminou com a criação do Indep – Instituto de Desenvolvimento da Educação e Pesquisas, por meio da Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968.

Segundo Cury (2009, p. 31), embora criado, o Indep não se instalou, devido ao Ato Institucional n. 5[10], de 13 de dezembro de 1968, e a outros atos complementares. Somente em agosto de 1969, quando a Junta Militar assumiu temporariamente as funções do Executivo Federal, em virtude de doença do presidente da República, é publicado o Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, que cria o FNDE.

---

[9] *Decreto n. 62.937, de 02 de julho de 1968, dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para promover a reforma universitária.*

[10] *Ato Institucional n. 5 – dispõe sobre as regras de funcionamento de práticas de intervenção nos estados e municípios, suspende direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos e cassa mandados eletivos federais, estaduais e municipais. De acordo com o Art. 5º, a suspensão dos direitos políticos, importa, simultaneamente, em: I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função; II - suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais; III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política; IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança: a) liberdade vigiada; b) proibição de frequentar determinados lugares; c) domicílio determinado, § 1º - O*

As principais alterações se dão nas fontes de recursos, pois foram acrescidos aos da arrecadação do Salário-Educação os recursos provenientes da Loteria Federal, da quota-parte do petróleo e da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. As previsões de recursos tinham aplicação específica, previstas em lei, a exemplo dos recursos das Loterias Federal e Esportiva, usados para o desenvolvimento dos esportes e ensino de educação física, na formação de esportistas e professores, assim como na construção de ginásios, quadras e eventos de esportes.

Outros questionamentos trazidos da história de criação do FNDE referem-se à designação de uma autarquia[11] como fundo. O FNDE cumpre seus objetivos legais sob a forma jurídica de uma autarquia federal, e, como tal, administra um fundo que serve às finalidades da educação escolar, conforme artigo 21 da Lei n. 9.394 (Brasil, 1996).

Enquanto uma entidade da administração indireta, dotada de personalidade jurídica própria, que compõe a administração pública federal, executa de forma descentralizada as funções a ela designadas, do Estado brasileiro, observando os princípios gerais que regem a administração pública como um todo, ou seja, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

Em 2006, o FNDE criou a carreira de especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais, realizando concurso público por meio do qual ingressaram os seus primeiros servidores federais, abrindo perspectivas para a consolidação de um órgão de perfil mais técnico e qualificado para discutir e

ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados. § 2º - As medidas de segurança de que trata o item IV deste artigo serão aplicadas pelo Ministro de Estado da Justiça, defesa a apreciação de seu ato pelo Poder Judiciário. O artigo 6º trata das suspensões das garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. O Presidente da República poderia mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>.

[11] Autarquias, segundo Meirelles (2018, p. 447) "são entes administrativos autônomos criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou. [...] A autarquia é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. Por essa razão, à autarquia só deve ser outorgado serviço público típico [...]". "O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político. Daí estarem as autarquias sujeitas ao controle estatal a que pertencem". O conceito trazido pelo artigo 5º, I, do Decreto-Lei n. 200/67 considera "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

implementar ações para melhorar os programas educacionais.

O que ser verificou ao longo dos anos 2017 a 2022, no entanto, foram trocas sucessivas de dirigentes da autarquia, preservando-se resquícios e efeitos perversos de centralização e baixa capacidade de autonomia, além de lentidão para propor mudanças estruturantes na descentralização de ações (Torres, 2020). Nesse sentido, corrobora-se com o entendimento de Almeida (1996, p. 30), quando afirma que "os processos de mudança são lentos e emperrados pela resistência da burocracia do Ministério, e também por decisão política de ministros, interessados na utilização político-eleitoral dos recursos do FNDE".

Ao se analisar o contexto histórico que permeou a criação do FNDE, na década de 1960, e os principais debates trazidos no campo da educação brasileira, com a proposta da LDB de 1961, das campanhas de assistência ao estudante (alimentação escolar, bolsas, livros e materiais de ensino), da criação de uma entidade para acompanhar a aplicação de recursos e de uma comissão para coordenar a execução do Plano Nacional de Educação, é possível começar a compreender o porquê de suas características, e como tais direcionamentos impactaram as condições de sua estrutura, composição e no seu funcionamento, ao longo dos anos.

Como órgão gestor ou como agente operador dos recursos da educação escolar, as questões de planejamento e financiamento da Educação vão sendo incorporadas entre as atividades do FNDE. Embora entre suas atribuições não esteja a de formulação da política educacional e do planejamento dos rumos da educação nacional, seu papel de "coadjuvante" tem ganhado destaque à medida que responde pelas principais ações e definições orçamentárias e do Plano Plurianual, para o financiamento da educação básica junto ao MEC.

Além disso, sua presença tem se fortalecido na condução de atividades de assistência financeira e técnica aos entes federados, à medida que operacionaliza a descentralização de recursos para a execução de programas educacionais financiados com os recursos federais da quota parte do Salário-Educação e do orçamento federal.

REFERÊNCIAS

PREFÁCIO

FNDE: uma agência de Estado pela educação

AZEVEDO, F. de. **A cultura brasileira**. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

BARBOSA, R. **Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública**. Rio de Janeiro: MEC, 1947.

BORDIGNON, G. *et al.* Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária. In: CUNHA, C. *et al*. **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC-Unesco, 2014.

LIMA, L. O. **Estórias da educação brasileira**: de Pombal a Passarinho. Brasília, DF: Brasília, 1974.

RIBEIRO, A. C. **A trajetória de crescimento do FNDE e as conquistas, as inspirações, os desafios**. Brasília, DF: FNDE, 2023.

TEIXEIRA, A. **Educação no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

TEIXEIRA, J. B. **Implementação do planejamento estratégico institucional**: o caso do FNDE. Brasília, DF: FNDE, 2023.

WATHIER, V. P. **Até onde chegou o FNDE**: solidez, inovação e missão. Brasília, DF: FNDE, 2023a.

CAPÍTULO INICIAL

55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de novembro de 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto n. 1.437, de 4 de abril de 1995.** Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964.** Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF, 1968.

BRASIL. **Lei n. 8.879, de 20 de maio de 1994.** Altera a redação do art. 69 da Lei n° 8.672, de 6 de julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006.** Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007.

Dispõe sobre a Administração Federal. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (Enap) ECT. Concurso Inovação da Gestão Pública. Logística de Distribuição e Entrega dos Objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Enap, 2003. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553>.

BRASIL. FNDE. Diretoria de Planejamento Salário Educação: séries históricas/MEC/FNDE. Brasília, 1990.

BRASIL. FNDE. **Entendendo o Salário Educação.** Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/entendendo-o-salario-educacao>.

BRASIL. FNDE. Histórico do PNAE. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>.

BRASIL. FNDE. Relatório do Programa de Apoio Tecnológico – PAT – "Kit Tecnológico": Triênio 1995/7 instituiu, mediante a Resolução n. 15/1995, o Programa de Apoio Tecnológico às Redes Estadual e Municipal do Ensino Fundamental (PAT).

BRASIL. FNDE. **Relatório de execução do PMDE.** Brasília, DF, 1977.

CASTRO, J. A. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Brasília, DF: Ipea, 2001.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. **Políticas públicas e gestão da educação.** Polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber, 2007. p. 113-129.

DRAIBE, S. M.; PEREZ, J. R. R. Programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, mar. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/58K5Jr698sqfWwz9XBSBqLx/?format=pdf&lang=pt>.

FRARE, I.; RUEDIGER, M. A. O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional. **Gestão Pública – Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 6, p. 15-17, 2008.

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro.** 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/160. Acessado em 31/07/2023>.

NOVA, C. A. V. *et al*. **Breve histórico do financiamento da educação pública no Brasil.** 2019. Disponível em: <https://apeoc.org.br/breve-historico-do-financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>.

MIRANDA, H. S. **Curso de Direito Administrativo.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOTTA, P. R. Organização e mudança no setor público: restrições e possibilidades. **Gestão Pública – Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 38-41, 2008.

MORAES, M. C. **Pensamento eco-sistêmico:** educação, aprendizagem e cidadania no século XXI. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

NETO, J. C. da F. **Arranjos institucionais federativos:** o papel do Registro de Preços Nacional–RPN na implementação do Programa Caminho da Escola (Dissertação de mestrado) – Ipea. 2016.

SEMEGHINI , U. C. **Fundef:** uma revolução silenciosa. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundef_rev_silenc.pdf>.

UNESCO. **Reimaginar nossos futuros juntos:** um novo contrato social para a educação. Brasília, DF: Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, Unesco; Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022.

VALVERDE, V. C. **A reforma administrativa no governo FHC**: análise dos impactos da extinção das delegacias do Ministério da Educação na execução dos programas educacionais do FNDE.

Brasília, DF: Upis, 2004.

TANNO, C. R. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico 24/2017. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>. Acessado em: jun. 2019.

CAPÍTULO 1

Programa Nacional de Alimentação Escolar e qualidade da educação nos municípios brasileiros

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acessado em: fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - Inep. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

CALASANS, F. V. M.; SANTOS, S. M. C. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 1, p. 24, fev. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634620>.

CARDOSO, L. C.; MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER**): eficiência relativa e esquemas de incentivo. Brasília, DF: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil. **São Paulo Perspec.**, v. 23, n. 1, p. 5–18, 2009.

DE ALMEIDA, A.; GASPARINI, C. Gastos públicos municipais e educação fundamental na Paraíba: uma avaliação usando DEA. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 42, p. 621–640, 2011.

DE ALMEIDA, A.; GASPARINI, C. Decentralization and productivity of the public health service in Brazil. **Journal of Economics and Development Studies**, v. 2, n. 4, p. 91–99, 2014.

FERREIRA, H. G. R.; ALVES, R. G.; MELLO, S. C. R. P. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90, abr. 2019. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/150>.

HANUSHEK, E. A. Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions. **The Journal of Human Resources**, v. 14, n. 3, p. 351, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/145575?origin=crossref>.

HANUSHEK, E. A. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, v. 24, n. 3, p. 1141–1177, abr. 1986. Disponível em: <http:// www.jstor.org/stable/2725865>.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

PEDRAZA, D. F. *et al*. Avaliação do Programa

Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 5, p. 1551–1560, maio 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000501551&lng=pt&tlng=pt>.

ROCHA, N. P. *et al*. Analysis of the national school feeding program in the municipality of Viçosa, state of Minas Gerais. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, p. 16, fev. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/143842>.

SCHERER *et al*. Análise da eficiência dos gastos com educação no ensino fundamental dos estados brasileiros, a partir da Análise Envoltória de Dados - DEA. **Revista ConTexto**, v. 19, n. 43, p. 27–43, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/73815>.

SILVA FILHO, G. M. DA *et al*. Análise da eficiência nos gastos públicos com educação fundamental nos colégios militares do Exército em 2014. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 1, p. 50–64, abr. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin/article/view/27425/15276>.

SILVA, J. L. M.; ALMEIDA, J. C. L. Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, v. 39, p. 219–242, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/320/280>.

SIMAR, L.; WILSON, P. W. Estimation and inference in two-stage, semi-parametric models of production processes. **Journal of Econometrics**, v. 136, n. 1, p. 31–64, jan. 2007. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0304407605001594>.

SOUSA, M. D. C. S.; STOŠIĆ, B. Technical efficiency of the brazilian municipalities: correcting nonparametric frontier measurements for outliers. **Journal of Productivity Analysis**, v. 24, n. 2, p. 157–181, out. 2005. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s11123-005-4702-4>.

UNESCO. **Internacional Bureau of Education – IBE**. 2023. Disponível em: <http://www.ibe.unesco.org/>.

ZOGHBI, A. C. P. *et al*. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Estudos Econômicos**, (São Paulo), v. 39, n. 4, p. 785–809, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000400004&lng=pt&tlng=pt>.

CAPÍTULO 2

Implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) quanto às tecnologias digitais educacionais para o ensino médio

ALBUQUERQUE, E. B. C.; FERREIRA, A. T. B. Programa nacional de livro didático (PNLD): mudanças nos livros de alfabetização e os usos que os professores fazem desse recurso em sala de aula. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, n. 103, abr.-jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701617>. Acessado em: mar. 2023.

BARROS, A. F. O uso das tecnologias na educação como ferramentas de aprendizado. **Semana Acadêmica – Revista Científica**, fev. 2019. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/o-uso-das-tecnologias-na-educacao-como-ferramentas-de-aprendizado. Acesso 11 jul. 2023>.

BRASIL. **Lei n. 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis n. 9.394, de 20 de

dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/ ?tipo=LEI&numero=14533&ano=2023&ato=f52MTQE10MZpWT790>. Acessado em: mar. 2023.

BRASIL. Decreto da Presidência n. 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-norma-pe.html>. Acessado em: abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acessado em: nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.424, de 4 de abril de 2008.** Altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto n. 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2008/decreto/d6424.htm#textoimpressao>. Acessado em: mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC).** Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc-etapa-ensino-medio>. Acessado em: jun. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Histórico**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico>. Acessado em: mar. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Sobre os Programas do Livro.** Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/ programas/programas-do-livro>. Acessado em: mar. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital PNLD 2021.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: ,https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/edital-pnld-2021>. Acessado em: jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf>. Acessado em: maio 2023.

BRITO, T. F. O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados. **Textos para Discussão**, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, n. 92, jun. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensino-apostilados/view>. Acessado em: jul. 2022.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, ed. 1, jul. 2013.

Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/10510>. Acessado em: mar. 2023.

CASTRO, J. A.; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. **Texto para Discussão**, Ipea, n. 745, 2000. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rWR8JnpPallJ:https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0745.pdf&cd=11&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acessado em: jun. 2023.

CURY, C. R. J. Do direito de aprender: base do direito à Educação. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 104-116.

MATOS, L. SP abre mão de verba para material didático e usará só livro digital a partir do 6º ano. **Folha de São Paulo**, São Paulo, jul. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/07/sp-fica-fora-de-programa-nacional-de-livro-didatico-e-ira-usar-so-conteudo-proprio-em-escolas.shtml>. Acessado em: ago. 2023.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnnmNKRn63Kp/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: jun. 2023.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Comparative governance**: rediscovering the functional dimension of governing. London, UK: Cambridge University Press, 2016.

QUARESMA NETO, J. R. **Desenvolvimento e políticas públicas**: análise da 'formação cidadã no âmbito do PNLD (2015-2017). 2016. 241 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21213>. Acessado em: jul. 2023.

QUEIROZ, J. C. *et al*. A BNCC, os conselhos de educação e o PNLD no contexto da implementação de uma política de educação: o (caso do) ensino médio brasileiro. **Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 22, 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/8156>. Acessado em: jul. 2023.

RODRIGUES, N. C. I. **Programa Nacional do Livro e do Material Didático**: implementação e participação. 2022. [133] f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/44374>. Acessado em: jul. 2023.

ROMANINI, M. G. **Análise do processo de implementação de política**: o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. 2013. 332 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250904>. Acessado em: jul. 2023.

SECCHI, L. *et al*. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos e questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2022.

SILVA, D. L. **Biodiversidade, conservação e sustentabilidade em livros didáticos de biologia do PNLD de 2015**. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2150>. Acessado em: mar. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Contribuições para a construção de um projeto sistêmico para o ensino médio brasileiro. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/12/educacao-ja-2022-ensino-medio.pdf>. Acessado em: jan. 2023.

VALENTE, J. A.; ALMEIDA, F. J. Visão analítica da informática na educação no Brasil: a questão da formação do professor. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, 1997. Disponível em: <http://www.geogebra.im-uff.mat.br/biblioteca/

valente.html#:~:text=Entretanto%2C%20a%20implanta%C3%A7%C3%A3o%20do%20programa,Federal%20da%20Bahia%20em%201982>. Acessado em: mar. 2023.

VALENTE, J. A.; ALMEIDA, M. E. B. Tecnologias digitais, tendências atuais e o futuro da educação. **Panorama Setorial da Internet**, n. 2, jun. 2022. Disponível em: <https://nic.br/media/docs/publicacoes/6/20220725145804/psi-ano-14-n-2-tecnologias-digitais-tendencias-atuais-futuro-educacao.pdf>. Acessado em: mar. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Painéis de Dados**. Infraestrutura. Conectividade nas Escolas. Brasília: Anatel, 2023a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/conectividade-nas-escolas. Acesso em 20/07/2023>.

BRASIL. Anatel aprova Plano Estratégico 2023-2027. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-estrategico-2023-2027>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico do PNLD**. Brasília, DF: FNDE, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico>. Acessado em: jul. 2023.

BLINKLEARNING. **VII Estudo Global sobre uso de tecnologias em educação**. São Paulo: Blinklearning, 2023. Disponível em: <https://www.blinklearning.com/portal/news/Estudo+%20sobre+o+uso+da+tecnologia+na+educa%C3%A7%C3%A3o_4146298_402836802>. Acessado em: jun. 2023.

CIEB. **Relatório Guia Edutec**. Diagnóstico do nível de adoção de tecnologia nas escolas públicas brasileiras em 2022. São Paulo: Cieb, 2022. Disponível em: <https://cieb.net.br/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-12-Relatorio-Guia-Edutec.pdf>. Acessado em: jun. 2023.

CONNOR, C. M. *et al*. Building word knowledge, learning strategies, and metacognition with the Word-Knowledge e-Book. **Computers & Education**, v. 128, p. 284-311, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2018.09.016>.

CHRIST, T. et al. Kindergartener's meaning making with multimodal app books: the relations amongst reader characteristics, app book characteristics, and comprehension outcomes. **Early Childhood Research Quarterly**, v. 47, p. 357-372, 2019.

JIN, C.-H. Adoption of e-book among college students: the perspective of an integrated TAM. **Computers in Human Behavior**, v. 41, p. 471-477, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2014.09.056>.

NGAFEESON, M. N.; SUN, J. The effects of technology innovativeness and system exposure on student acceptance of e-textbooks. **Journal of Information Technology Education: Research**, v. 14, p. 55-71, 2015. Disponível em: <http://www.jite.org/documents/Vol14/JITEv14ResearchP055-071Ngafeeson0735.pdf>.

MCOM conectará escolas públicas de ensino fundamental e médio Brasil adentro. RNP. Disponível em: <https://www.rnp.br/projetos/conexao_escolas>. Acessado em: jun. 2023.

RODRIGUES, N. C. I. **Programa Nacional do Livro e do Material Didático**: implementação e participação. 2021. 133 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SANTOS, A. H. A. *et al*. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um estudo de caso na unidade dos correios de Aracaju-

Sergipe. In: SIMPROD, 9., 2017. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/7678/2/LogisticaDistribuicaoPNLDCorreios.pdf>.

SILVA, K. V. F. D. *et al*. A política pública do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) como uma tecnologia na educação básica. **Revista Mundi Sociais e Humanidades**, Paranaguá, v. 5, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.ifpr.edu.br/index.php/MundiSH/article/view/ 1239/544>.

ZHANG, X. *et al*. Teachers' adoption of an open and interactive e-book for teaching K-12 students artificial intelligence: a mixed methods inquiry. **Smart Learn**, v. 8, n. 34, 2021. Disponível em: <https://slejournal.springeropen.com/articles/10.1186/ s40561-021-00176-5>.

CAPÍTULO 4

Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARANTES, E. C. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais**: uma análise a partir da região Norte do Brasil. 2019. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

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

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 21., 1998, Chicago, Illinois. **Anais**... Chicago, Illinois, 1998. p. 24-26. Mimeografado.

AZEVEDO, R. R. *et al*. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Especificações técnicas do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**. Brasília, DF: FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>. Acessado em: ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resumo técnico.** Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Versão preliminar. Brasília, DF: Inep/MEC, 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf>. Acessado em: dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planilhas do Ideb.** Municípios. Ensino fundamental regular. Anos iniciais. Brasília, DF: Inep/MEC, 2020. Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados>. Acessado em: nov. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2018. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFDM 2015 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal:** Ano Base 2013 – recorte municipal, abrangência nacional. 2015. Disponível em: <http://publicacoes. firjan.org.br/ifdm/2015>. Acessado em: dez. 2020.

FILIPPIM, E. S.; ABRÚCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, 2010.

GUINMARAES, M. do C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, abr. 2002.

JARDIM, M. L. T. Utilização de variáveis sintomáticas para estimar a distribuição espacial de populações: aplicação aos municípios do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, São Paulo, 1992. **Anais**... São Paulo: Abep, 1992. p. 39-54.

KATZ, L. F.; GOLDIN, C. **The authors gratefully acknowledge support from the Spencer Foundation and the research assistance of Leah Platt.** New York, 2003.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Rev. Sociol.** USP, v. 11, n. 2, p. 63–61, fev. 1999.

LOBO, C. *et al*. Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: XIMENES, D. D. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília, DF: Enap, 2018. p. 125-171.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 5-10, 1990.

MIRANDA, R. N.; MENDES, M. **Municípios em extrema pobreza**: só dinheiro não resolve. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. (Textos para discussão, n. 15). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-15-municipios-em-extremapobreza-so-dinheiro-nao-resolve>. Acessado em: maio 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, M. C. *et al*. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-538, set. 2019.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PIMENTA, D. C. L. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede Estadual de Ensino em Bocaiúva/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, Minas Gerais, 2016.

PINAFO, E. *et al*. Problemas e estratégias de gestão do SUS: a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1619-1628, maio 2020.

REITZ, M. D. C. Políticas públicas e municipalização da educação: a construção de uma política local para o ensino fundamental de Três Barras-SC (1980-2000). **Rev. Lusófona de Educação**, n. 9, p. 208-209, 2007.

REZENDE, V. M. **Descentralização ou desconcentração?** O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. 28ª Reunião Anual da Anped. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, 2005. Disponível em: <www.anped.org.br>.

SOARES, M. M. *et al*. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. 112 p.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500011>. Acessado em: fev. 2021.

CAPÍTULO 5

O impacto das capacidades municipais na efetividade de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): aplicando análise de correspondência (AC)

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. 232 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sistema Integrado de Gestão Financeira.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/financeiro/pf>. Acessado em: ago. 2018.

DA MOTA, J. C. *et al*. Correspondence analysis as a strategy for describing the profiles of women battered by their partners and assisted by a specialized unit. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 3, p. 799-809, 2007.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12035>. Acessado em: jul. 2018.

GLEESON, D. H. *et al*. **Evaluating health policy capacity**: learning from international and Australian experience. 2003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/gove.12035. Acessado em: jul. 2018.

HAIR, J. F. *et al*. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

PARSONS, W. Not just steering but weaving: relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 1, p. 43-57, 2004.

RODRÍGUEZ, M. V. A política de descentralização da educação na América Latina. **Educação e Contemporaneidade – Revista da FAEEBA**, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan./jun., 2000.

WU, X. M. *et al*. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, 2015.

CAPÍTULO 6

O Programa Dinheiro Direto na Escola e a importância de sua execução em comunidades tradicionais para o atingimento do desenvolvimento sustentável

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Escolas indígenas e/ou quilombolas.** 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/ view?r=eyJrIjoiNmJiMjgwMjQtYjhlMy00NjU2LWIxZGMtZjVhMTRhMTc1MGY1IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWIzLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acessado em: jun. 2023.

BURTET, G. *et al*. A proteção dos conhecimentos tradicionais: uma abordagem a partir da agenda 2030 da ONU. **Revista Grifos**, v. 31, n. 55, p. 141-156, 2022.

CARVALHO, J. **Estudos analíticos e propositivos para o aprimoramento e inovação da execução dos programas de manutenção escolar especificamente nas comunidades indígenas.** Projeto 914BRZ1149 – FNDE e Unesco, 2022.

DAVIS, S. H. Diversidade cultural e direitos dos povos indígenas. **Mana**, v. 14, p. 571-585, 2008.

DOS SANTOS, J. M. Povos, comunidades tradicionais e meio ambiente. **Revista Ouricuri**, v. 1, n. 1, p. 63-87, 2009.

FLEURI, R. M. Aprender com os povos indígenas. **Revista de Educação Pública**, v. 26, n. 62/1, p. 277-294, 2017.

GONÇALVES, M. F. F. **Povos e comunidades tradicionais**: relações com a escola do\ no campo. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017.

Organização das Nações Unidas no Brasil. 2023. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acessado em: jun. 2023.

PEREIRA, B. E.; DIEGUES, A. C. Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da etnoconservação. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 22, 2010.

ROBERTS, P.; HAMILTON, R.; PIPERNO, D. R. Tropical forests as key sites of the "Anthropocene": past and present perspectives. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 118, n. 40, sep. 2021. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2109243118>.

RODRIGUES, L.; GUIMARÃES, F. F. F.; COSTA, J. B. A. Comunidades tradicionais: sujeitos de direito entre o desenvolvimento e a sustentabilidade. CIRCUITO DE DEBATES, 1., 2011. **Anais**... Code, 2011.

SALACHE, L. A.; SALACHE, C. F.; RIBAS, A. J. F. **Reflexões sobre a importância do direito à educação escolar diferenciada para o fortalecimento da identidade cultural dos povos indígenas no Brasil**. Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 6, n. 1, 2022.

SILVA, C. A. M. **Análise de concepções e práticas de sustentabilidade de alunos do ensino fundamental II na rede pública pessoense**. 2018.

VAITSMAN, J. *et al*. Práticas tradicionais e desenvolvimento sustentável: indicadores

locais de sustentabilidade entre caiçaras e quilombolas da Bocaina. **Ambiente & Sociedade**, v. 26, p. e01691, 2023.

XERENTE, E. C. Complexidade da gestão escolar indígena: apontamentos particulares. **Articulando e Construindo Saberes**, v. 5, 2020.

CAPÍTULO 7

Transparência fiscal e controle social na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola em Alagoas e no Distrito Federal

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>. Acessado em: abr. 2019.

ALMEIDA, D. C. et. al. Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 2, p. 399-419, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2010. (Coleção Olho Vivo).

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório n. 201902278 – Avaliação da Execução de Programa de Governo**. Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: CGU, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Portaria n. 629, de 03 de agosto de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF: FNDE, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n.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.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n. 19, de 15 de maio de 2008**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, DF: FNDE, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n. 9, de 2 de março de 2011**. Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF: FNDE, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n. 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 n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n. 8, de 16 de dezembro de 2016**. Altera as Resoluções ns. 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), e dá outras providências. Brasília, DF: FNDE, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021.** Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **PDDE-Unidades Executoras Próprias-UEx**. Orientação para prevenção de falhas, vol. 1. Brasília, DF: FNDE, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES – PDDE)**. Brasília, DF: FNDE, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FND). Secretaria de Educação a Distância. **Formação pela Escola - Módulo PDDE**. Brasília, DF: FNDE, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, 2009.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar:** tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação/Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 149-168.

DALBERIO, M. C. B. Gestão democrática e participação na escola pública popular. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madri, v. 47, n. 1, 2008.

DOURADO, L. F. et. al. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. 92 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>. Acessado em: abr. 2020.

FILHO, N. M; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acessado em: out. 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2017.** Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam>. Acessado em: out. 2019.

KIM, P. S. et. al. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646-654, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x.>. Acessado em: nov. 2019.

LAVALLE, A. G; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015.

LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista Organização & Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 107-119, 2008.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015.

MARTINS, M. M. **Amplitude da participação da comunidade no Conselho de Alimentação Escolar dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, 2014.

MELLO, L. R.; BERTAGNA, R. H. Apontamentos iniciais sobre qualidade educacional: resultados do IDEB e fatores socioeconômicos. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. 3, p. 1132-1148, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/6168>. Acessado em: set. 2019.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 1, n. 28, 2005.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. P. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v. 31, n. 3, p. 511-530, 2015.

SANTOS, I. M.; SILVA, G. O papel do Colegiado Escolar na gestão financeira da escola pública. **Revista Exitus**, Santarém, v. 6, n. 1, p. 77-89, 2016.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TOMÉ, D. C. Transferência de recursos voluntários da União: grau de desenvolvimento humano e municipal versus nível de inadimplência. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 8., 2011, São Paulo. **Anais**... Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

WALTENBERG, F. D. Iniquidade educacional no Brasil. Uma avaliação com dados do Pisa 2000. **Revista Economia**, v. 6, n. 1, p. 67-118, 2005.

CAPÍTULO 8

Evolução do transporte escolar público do Brasil

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 3, de 28 de março de 2007**. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico - BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.768, de 10 de fevereiro de 2009.** Disciplina o Programa Caminho da Escola. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 454, de 20 de novembro de 2013.** Dispõe sobre os critérios para a utilização de veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola. Brasília, DF, 2013.

EGAMI, C. Y. *et al*. Panorama das políticas públicas do transporte escolar rural. In: CONGRESSO DE ENSINO E PESQUISA EM TRANSPORTES, 2006.

FEIJÓ, P. C. B. **Transporte escolar**: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes. Teresina: (s.n.), 2013.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acessado em: maio 2019.

FNDE/CEFTRU. **Projeto Transporte Escolar Rural (v. 2)**. Questionário Web. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007a.

FNDE/CEFTRU. **Projeto Transporte Escolar Rural (v. 3, tomo 1)**. Caracterização do transporte escolar nos municípios visitados. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007b.

FNDE/CEFTRU. **Diagnóstico do Transporte Escolar Rural (v. 1)**. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2008.

INEP. **Censo Escolar 2018**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2018.

PINHEIRO, T. G. B. S. **Diagnósticos do transporte escolar rural público no município de Cachoeiro de Itapemerim-ES**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

CAPÍTULO 9

Impacto do Programa Caminho da Escola na Evasão Escolar

ABADIE, A. Semiparametric difference-in-differences estimators. **Review of Economic Studies**, v. 72, p. 1-19, 2005.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

BARROS, R. P. D. *et al*. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 1-42, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 03, de 28 de março de 2007**. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.768, de 10 de fevereiro de 2009**. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 454, de 20 de novembro de 2013**. Dispõe sobre os critérios para a utilização de veículos de Transporte Escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola. Brasília, DF, 2009.

VILLA, J. M. *et al*. Diff: simplifying the estimation of difference-in-differences treatment effects. **The Stata Journal**, v. 16, n. 1, p. 52-71, 2016.

CAPÍTULO 10

Os impactos do programa nacional de apoio ao transporte do Escolar em indicadores de desempenho escolar

ABADIE, A. Semiparametric difference-in-differences estimators. **Review of Economic Studies**, v. 72, p. 1-19, 2005.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

BARROS, R. P. D. *et al*. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 1-42, abr. 2001.

BRASIL. **Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4o da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2004.

CARD, D.; KRUEGER, A. B. Minimum wages and employment: a case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania. **National Bureau of Economic Research**, 1994.

CARVALHO, W. L. *et al*. **Evolução do transporte escolar rural brasileiro no modo rodoviário.** In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 29., 2015, Ouro Preto, Minas Gerais.

CECATE-UFG. **Avaliação Nacional do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE**. Avaliação de Impacto – Volume II.

Brasília, DF: Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar – UFG, FNDE, 2019.

FEIJÓ, P. C. B. **Transporte escolar**: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes. Teresina, PI, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9239/transporte-escolar-a-obrigacao-do-poder-publico-municipal-no-desenvolvimento-do-programa>.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Acessado em: maio 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>.

FNDE/CEFTRU. **Projeto Transporte Escolar Rural (v. 2)**. Questionário Web. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007a.

FNDE/CEFTRU. **Projeto Transporte Escolar Rural (v. 3, tomo 1)**. Caracterização do transporte escolar nos municípios visitados. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007b.

FNDE/CEFTRU. **Diagnóstico do Transporte Escolar Rural (v. 1)**. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2008.

HECKMAN, J. Varieties of selection bias. **American Economic Review**, v. 80, p. 313-318, 1990.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros>.

INEP. **Censo Escolar 2019**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2019.

MEYER, B. Natural and quasi-experiments in economics. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 13, p. 151-161.

PEGORETTI, M. S.; SANCHES, S. P. A problemática da segregação espacial dos residentes na área rural: uma visão através da dimensão acesso e do sistema de transporte. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 2., Indaiatuba, São Paulo, 2004. **Anais**... Indaiatuba, São Paulo, 2004.

PINHEIRO, T. G. B. S. **Diagnósticos do transporte escolar rural público no município de Cachoeiro de Itapemerim-ES**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

TEIXEIRA, A. M. *et al*. **Incentivos fiscais e o Estado de Goiás**: uma análise de impacto e do custo econômico dos programas fomentar/produzir e crédito outorgado. [s.l.]: Secretaria de Estado da Economia e Instituto Mauro Borges, 2019. p. 1-68. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2019/INCENTIVOSFISCA IS.pdf>.

VILLA, J. M. *et al*. Diff: simplifying the estimation of difference-in-differences treatment effects. **The Stata Journal**, v. 16, n. 1, p. 52-71, 2016.

CAPÍTULO 11

Transporte escolar fazendo a diferença na educação

BARROS, R. P. D. *et al*. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 1-42, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Transporte Escolar Rural (TER)**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www. mec.gov.br/editora>.

CECATE-UFG. **Avaliação Nacional do Programa**

Caminho da Escola – Avaliação de Impacto. Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás. 2018a.

CECATE-UFG. **Caracterização e avaliação do transporte escolar do Brasil**. Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás. 2018b.

FNDE – página da Web <http://www.fnde.gov.br/portaldecompras/index.php/produtos/bicicleta-escolar>. Acessada em: jun. 2023.

FNDE (2023). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Monitore o Caminho da Escola. Página da Web: < eyJrIjoiZTk1MzRlZGEtMWIzOC00MmFlLThmZWYtZDc5NzRjYjkwNzI3IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWIzLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acessado em: jul. 2023.

FNDE/CEFTRU. Pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil (2009); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/ Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – Ceftru – Universidade de Brasília, 2009.

INEP. Censo Escolar Resultado e Resumos. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acessado em: jan. 2019.

MAIA, R. (Org.). **Transporte escolar rural aquaviário na Amazônia**: desafios e perspectivas. Palmas-TO: Núcleo de Estudos Contemporâneos da Universidade Federal do Tocantins, 2011.

CAPÍTULO 12

Desenvolvimento de instrumento de apoio à gestão do transporte escolar nos municípios brasileiros

ALLEN, G.; OWENS, M. **The definitive guide to SQLite**. 2. ed. Berkely, CA, USA: Apress, 2010.

BATINI, C.; CERI, S.; NAVATHE, S. B. **Conceptual database design**: an entity-relationship approach. Redwood City, CA, USA: Benjamin-Cummings Publishing Co., Inc., 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CARVALHO, W. L. *et al*. Evolução do transporte escolar rural brasileiro no modo rodoviário. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 29., 2015, Ouro Preto. **Anais**... Ouro Preto, MG: Anpet, 2015.

CERVANTES, H.; KAZMAN, R. **Designing** *software* **architectures**: a practical approach. (s.l.): Addison-Wesley Professional, 2016.

CGI.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro.** (s.l.): Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.

CHEN, P. P.-S. The entity-relationship model: toward a unified view of data. **ACM Trans. Database Syst.**, v. 1, n. 1, p. 9-36, 1976.

COAST, S. OpenStreetMap. Disponível em: <https://www.openstreetmap.org/>. Acessado em: nov. 2019.

CUNHA, M. A.; QUANDT, C. O. O perfil dos municípios brasileiros em relação ao uso e à infraestrutura de TIC: uma análise dos clusters. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Anpad, 2014.

DATE, C. J. **An introduction to database systems**. 8. ed. Boston, MA: Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc., 2003.

DWAYNE RICHARD HIPP. SQLite. Disponível em: <https://www.sqlite.org/>. Acessado em: set. 2019.

ELLEGOOD, W. A. *et al*. School bus routing problem: contemporary trends and research directions. **Omega**, United Kingdom, v. 95, 2019.

FERREIRA, C. O. **Track2school**: sistema de controle para transporte escolar. [s.l.]: Universidade Federal do Paraná, 2016.

FNDE/CEFTRU. **Transporte escolar rural (v. 2)**. Questionário web. Brasília, DF: Centro de Formação de Recursos Humanos; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2007.

GUEDES, E. C.; CRUZ, J. C. T. Educação corporativa e inclusão digital no contexto da administração pública. **Revista On-line de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 3, p. 1736-1748, dez. 2017.

GHEZZI, C. *et al*. **Fundamentals of** *software* **engineering**. 2. ed. Upper Saddle River, NJ, USA: Prentice Hall PTR, 2002.

GRASER, A. *et al*. Is OSM good enough for vehicle routing? A study comparing street networks in Vienna. In: GARTNER, G.; HUANG, H. (Ed.). **Progress in Location-Based Services 2014**. Cham: Springer International Publishing, 2015. p. 3-17.

INEP. **Censo Escolar**: resultado e resumos. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acessado em: jan. 2019.

JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; RABELO, P. TICs e gestão pública em planos diretores de cidades brasileiras. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 11, n. 3, 2009.

MOREIRA, A. N. H.; JÁCOMO, S. A.; GRIEBELER, N. P. Sistema de informação geográfica para gestão de rotas do transporte escolar rural. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 68, n. 2, p. 421-435, 2016.

NEIS, P.; ZIELSTRA, D. Recent developments and future trends in volunteered geographic information research: the case of OpenStreetMap. **Future Internet**, v. 6, n. 1, p. 76-106, 2014.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Open Data Commons Open Database License (ODbL). Disponível em: <https://opendatacommons.org/licenses/odbl/index.html>. Acessado em: mar. 2019.

PARK, J.; KIM, B. I. The school bus routing problem: a review. **European Journal of Operational Research**, v. 202, n. 2, p. 311-319, 2010.

PORTO, M. F. *et al*. Developing a GIS for rural school transportation in Minas Gerais, Brazil. In: International Multi-Conference on Complexity, Informatics and Cybernetics, 6., 2015. **Proceedings...** v. 13, n. 2, p. 89-94, 2015.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 630-649, ago. 2018.

SETE. **Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar**. Brasília, DF: Centro de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás – Cecate-UFG, 2023.

STÖCKER, D. **Java OpenStreetMap editor**. Disponível em: <https://josm.openstreetmap.de/>. Acessado em: set. 2019.

BALDWIN, N. Comparison of perceived effectiveness of MPA programs administered under different institutional arrangements. **Public Administration Review,** Wiley, v. 48, n. 5, 1988.

BOLLEN, K. A. **Structural equations with latent variables**. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1989.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 3, de 28 de março de 2007**. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico - BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.768, de 10 de fevereiro de 2009**. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009.

CECATE-UFG. Caracterização e avaliação do transporte escolar do Brasil. Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás, 2018a.

CECATE-UFG. Avaliação nacional do Programa Caminho da Escola – Avaliação de impacto. Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás, 2018b.

EBOLI, L.; MAZZULLA, G. Service quality attributes affecting customer satisfaction for bus transit. **J. Public Transp.**, v. 10, n. 3, p. 21–34, 2007.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caminho da Escola.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola>. Acessado em: jun. 2023.

GARCIA, C. School Safety technology in America: current use and perceived effectiveness. **Criminal Justice Policy Review**, v. 14, n. 1, 2003.

HAIR, J. F. *et al*. **Análise multivariada de dados.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

JEN, W.; HU, K. Application of perceived value model to identify factors affecting passengers' repurchase intentions on city bus: a case of the Taipei metropolitan area. **Transportation**, v. 30, p. 307-327, 2003.

JOMNONKWAO, S. *et al*. Factors influencing customer loyalty to educational tour buses and measurement invariance across urban and rural zones. **Transportmetrica A: Transport Science**, v. 11, n. 8, p. 659-685, 2015.

MORFOULAKI, M. *et al*. School transportation: determination and analysis of user needs in the use of technological equipment which increases the security levels. In: HELLENIC CONGRESS ON ROAD SAFETY, 6., 2015, Athens. Athens, Greece, 2015.

TOBLER, N.; STRATTON, H. Effectiveness of school-based drug prevention programs: a meta-analysis of the research. **The Journal of Primary Prevention**, v. 18, n. 1, 1997.

THOMAS P.; COLLIER P. A. **National study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement**. Santa Cruz, CA: Center for Research on Education, Diversity and Excellence; Washington, DC: Office of Educational Research and Improvement (ED), 2002.

YAYA, P. L. H. *et al*. Customer satisfaction and the role of demographic characteristics in online banking. In: YANNACOPOULOS, D. **Evaluating websites and web services**: interdisciplinary perspectives on user satisfaction. (s.l.): IGI Global, 2014.

CAPÍTULO 14

A bicicleta do Caminho da Escola e os desafios da sua gestão nas diferentes regiões geográficas do Brasil

BASÍLIO, D. B. *et al*. Avaliação comparativa entre as políticas públicas brasileiras e internacionais para o transporte escolar por bicicletas. In: CONGRESSO DE ENSINO E PESQUISA EM TRANSPORTES, 33., 2019, Balneário Camboriú. **Anais**... Belo Horizonte, 2019.

D'ORSO, Gabriele *et al*. School bike sharing program: will it succeed? **Transportation Research Procedia**, v. 47, p. 171-178, 2020.

FNDEa – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Caminho da Escola. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola>. Acessado em: ago. 2023.

FNDEb – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o Caminho da Escola. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola/historico>. Acessado em: ago. 2023.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e CEFTRU – Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes. (2006) **Caracterização do Transporte Escolar Rural do Brasil**. Universidade de Brasília – UNB, Brasília.

FNDE/CECATE-UFG – Apresentação resumo resultado pesquisa Caminho da Escola – Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola/centro-colaborador-de-apoio-ao-transporte-escolar-cecate>. Acessado em: ago. 2023.

GRAAT, M. *et al*. Going beyond bike racks and pedestrian crossovers: achieving health equity in school travel planning. In: McKINLEY, G.; SPEECHLEY, M. (Ed.). **Western Public Health Casebook 2020**. London, ON: Public Health Casebook Publishing, 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IDEB: resultados e metas. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam-cid=3578336>. Acessado em: set. 2020.

CAPÍTULO 15

A trajetória da prestação de contas no FNDE: rumo a novos modelos de acompanhamento da execução de programas e projetos educacionais

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOULLOSA, R. F. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 9-37, jul.-dez. 2020.

BOULLOSA, R. F. *et al*. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbaval202110005>.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF, 1968.

BRASIL. **Decreto n. 88.295, de 10 de maio de 1983**. Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante e dá outras providências. Brasília, DF, 1983.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 02**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.549-36**. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **Decreto n. 11.531, de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Brasília, DF, 2023.

CGU. **Nota Técnica n. 3526/2020/CGEBC-CIÊNCIA DE DADOS/CGEBC/DS/SFC**. Proposta de Malha Fina do FNDE. Brasília, DF, 2020.

FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FNDE. Análise de custo do processo de prestação de contas do FNDE. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2017.

FNDE. PDDE - área para gestores. Monitore o PDDE, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>. Acessado em: jul. 2023.

FNDE. **Relatório de Gestão**. Brasília, DF, 2022a.

FNDE. **Nota Técnica n. 3175412**. Brasília, DF: Diretoria Financeira do FNDE, 2022b.

FNDE. **Relatório Gerencial - CGAPC**. [s.l.]: [s.n.], 2023.

FRANCO, L. **A extinção das DEMECs**: o impacto para as auditorias "in loco" no âmbito do FNDE. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2008.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 16, p. 169-183, 2019.

GUSSI, A. F.; THÉ, R. F. S.; PEREIRA, J. E. O. Experiências metodológicas de avaliação: usos da noção de trajetória em políticas públicas. **Sinais**, v. 1, n. 23, p. 2-15, 2019.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. 3. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2014.

JANNUZZI, P. M. A implementação no centro da avaliação de políticas públicas. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 16, p. 65-81, 2019.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista. AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 4, n. 18, p. 38-61, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649>.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas públicos no Brasil: considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 45., 2021. On-line.

NOGUEIRA, R. M. **Os sentidos da participação no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

SILVA, L. B. E. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. **Administração pública no Brasil**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 61-85.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**,

v. 7, p. 7-16, 2008.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política : um diálogo possível. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 16, jul.-dez. 2019.

WATHIER, V. P. **Accountability e educação**: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2013.

CAPÍTULO 16

Redistribuição de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): proposta de critérios de monitoramento em favor da equidade

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei n. 13.005**. Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica n. 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC**. Brasília, DF: Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório acerca dos municípios prioritários para monitoramento**. Brasília, DF: Coordenação de Execução Financeira da Alimentação (COEFA/CGPAE/DIRAE/FNDE), 2019.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). **Relatório de Avaliação – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Ciclo 2020. Brasília, DF: CMAP, 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). **Projeto 914BRZ1071, edital n. 09/2020**. Documento Técnico F. Brasília, DF, 2021.

CALLEGARI, C. O. **Equidade educacional na federação brasileira**: o papel das transferências federais aos municípios. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

REZENDE, L. T. et al. Avanços da legislação do programa nacional da alimentação escolar. **Cadernos do FNDE**, v. 3, n. 6, p. 11-33, 2022. Disponível em: <https:// www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/33>.

SILVA, D. P. A necessidade de um novo desenho para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Nexo - Políticas Públicas**, nov. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/ A-necessidade-de-um-novo-desenho-para-o-Programa-Nacional-de-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Escolar>.

SILVA, D. P. **O Programa de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?** Um ensaio para uma agenda de pesquisas sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública. 2018. 218 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

SILVA, D. P. Um balanço da história do monitoramento e da avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil. **Cadernos do FNDE**, v. 3, n. 5, p. 15-40, 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/ index.php/cadernosFNDE/article/view/10.>.

CAPÍTULO 17

Desenvolvimento de redes de pesquisa apoiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para construção de conhecimento em transporte escolar

ADAMS, J. The rise of research networks. **Nature**, London, v. 490, p. 335-336, 2012.

BUKVOVA, H. Studying research collaboration: a literature review. **All Sprouts Content**, 326, 2010.

BURT, R. S.; KILDUFF, M.; TASSELLI, S. Social network analysis: foundations and frontiers on advantage. **Annual Review of Psychology**, v. 64, p. 527-547, 2013.

CASTELLS, M. Uma teoria de rede de poder. **Revista Internacional de Comunicação**, v. 5, p. 773-787, 2011.

CEFTRU. Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes; FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caracterização do transporte escolar nos municípios visitados**. UnB, Brasília, DF, v. I-IV, 2007.

DAVENPORT, T. H. Saving IT's soul: human centered information management. **Harvard Business Review**, v. 72, p. 119-131, 1994.

DUHON, B. It's all in our heads. **Inform**, v. 12, p. 8-13, 1998.

FOUREZ, G. The science, technologies and society (STS) movement and the teaching of science. **Prospects**, v. 25, n. 1, p. 27-40, 1995.

HUANG, J. S. Building research collaboration networks: an interpersonal perspective for research capacity building. **The Journal of Research Administration**, Singapore, v. 2, n. 45, 2014.

HESSEN, J. **Teoria do conhecimento**. Coimbra: Armênio Amado, 1987.

HOLBROOK, J. A. *et al*. **The structure and construction of formal research networks**: a policy oriented understanding of stakeholder engagement. Vancouver, BC: Centre for Policy Research on Science and Technology, Simon Fraser University, 2011.

KAKABADSE, N. K. *et al*. Reviewing the knowledge management: towards a taxonomy. **Journal of Knowledge Management**, v. 4, n. 7, p. 75-91, 2003.

KATZ, J. S.; MARTIN, B. R. What is research collaboration? **Research Policy**, v. 1, n. 26, p. 1–18, 1977.

KENNA, R.; BERCHE, B. Statistics of statisticians: critical mass of statistics and operational research group in the UK. **International Journal of Modern Physics**, Conference Series, v. 16, p. 29-40, 2011.

LEITE, D. *et al*. Avaliação de redes de pesquisa e colaboração. **Avaliação**, Campinas, v.19, n. 1, mar. 2014.

LIN, N. Construindo uma teoria de rede de capital social. In: LIN, N. *et al*. (Ed.). **Capital social**: teoria e pesquisa. Nova York: Aldine de Gruyter, 2001.

MAGALHÃES, M. T. Q. **Fundamentos para a pesquisa em transporte**: reflexões filosóficas e contribuições da ontologia de Bunge. 2010. 170 p. Tese (Doutorado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

MAGALHÃES, M. T. Q. *et al*. Definição de transporte: uma reflexão sobre a natureza do fenômeno e objeto da pesquisa e ensino em transportes. **Transportes**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 1, 2014.

PLICKERT, G. *et al*. Não é quem você conhece, é como você os conhece: quem troca o quê com quem? **Social Redes**, v. 29, p. 405-429, 2007.

POLODNY, J. M.; PAGE, K. L. Network forms of organization. Annual Review of Sociology, v. 24, n. 1, p. 57-76, 1998.

POPPER, K. R. **Em busca de um mundo melhor**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ROGERS, E. M. *et al*. Sistemas adaptativos complexos e a difusão de inovações. **Revista de Inovação: The Public Sector Innovation Journal**, v. 10, n. 3, p. 1-26, 2005.

SEMPERE, J. R. *et al*. The effect of team consolidation on research collaboration and performance of scientists. Case study of spanish university researchers in Geology. **Scientometrics**, v. 55, n. 3, 2002.

TUNZELMANN, V. *et al*. The effects of size on research performance. **Science and Technology Policy Research**, Brighton, UK, 2003.

UNITED NATIONS. **Making north-south research networks work**. New York; Geneva: European Centre for Development Policy Management, 1999.

WILLIAMS, K.; DURRANCE, J. C. Social networks and social capital: rethinking theory in community informatics. **The Journal of Community Informatics**, v. 4, n. 3, 2008.

CAPÍTULO 18

Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o papel do FNDE nas políticas educacionais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação - FNDE. **Portaria FNDE n. 641/2021**. Brasília, DF, 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO, J. A. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Brasília, DF: Ipea, 2001.

FRARE, I. **Estrutura e cultura na mudança das instituições**: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional. O caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE). 2006. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

FRARE, I.; RUEDIGER, M. A. O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional. **Gestão Pública – Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 6, p. 15-17, 2008.

PARENTE, C. M. D. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 87, n. 215, p.19-28, 2006.

WATHIER, V. P. **Accountability e educação**: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2013.

CAPÍTULO 19

Federalismo no Brasil e os avanços no financiamento da educação básica

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SEGGATTO, C. I. A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Org.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 214-229.

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-140, jun. 1999.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n. 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação**: do Fundef ao Fundeb. Repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará (1996 a 2009). 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B. *et al*. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 29–50.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu, Minas Gerais. Recuperado de: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho_encomendado_gt05_-_int.pdf>.

CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B. *et al*. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 79-94.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília, DF: Enap, 2009. p. 25-42.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file>.

GADELHA, S. R. B. **Controle institucional e social dos gastos públicos**. Brasília, DF: Enap, 2017. Curso on-line.

GADELHA, S. R. B. **Federalismo e federalismo fiscal**. Brasília, DF: Enap, 2018. Curso on-line.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais**... Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004.

SILVA, R. N.; CRUZ, N. Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

TANNO, C. R. Alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico n. 27**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017.

TORRES, A. P. **Financiamento da educação**: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil. 2020. 285 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, São Paulo, 2020.

CAPÍTULO 20

O Plano de Ações Articuladas (PAR): novas perspectivas para o regime de colaboração federativa

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 129-163.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: fev. 2021.

BRASIL Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 09/2011, aprovado em 30 de agosto de 2011.** Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei n. 12.695, de 25 de junho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acessado em: fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Curso Plano de Ações Articuladas – PAR**. Caderno de estudos. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Nota Técnica n. 151/2022**. Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP9 como classificador das emendas de relator-geral. Brasília, DF, 19 nov. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral>. Acessado em: jul. 2023.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 149-168.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FONSECA NETO, J. C. **Arranjos institucionais federativos**: o papel do Registro de Preços Nacional – RPN na implementação do Programa Caminho da Escola. 2016. 81 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2016.

NICOLETI, J. E. **Arranjos de desenvolvimento da educação**: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. 2014. 132 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/122046>. Acessado em: jul. 2023.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, L. F. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 65, abr.-jun., 2016.

CAPÍTULO 21

Estruturação e implantação da cooperação internacional no âmbito dos programas de manutenção escolar do FNDE

BRASIL. Decreto n. 5.151, de 22 de julho de 2004. Disciplina a cooperação técnica recebida de organismos internacionais. **Diário Oficial da União**, 2004.

BRASIL. Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). **Diário Oficial da União**, 2004.

BRASIL. Decreto n. 11.162, de 4 de agosto de 2022. Programa Caminho da Escola. **Diário Oficial da União**, 2022.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Diário Oficial da União**, 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE n. 45/2013**. Programa Caminho da Escola. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria MRE n. 08/2017**. Normas complementares aos procedimentos de cooperação técnica decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual da Agência Brasileira de Cooperação de orientação para a formulação de projetos de cooperação técnica internacional – ABC/MRE**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia para a Aceleração da Internacionalização da Capes**. Brasília, DF, 2021.

CAPÍTULO 22

O Programa "Educação e Família" como estratégia sistematizadora do ensino no Brasil

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 03, de 19 de maio de 2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-3-de-19-de-maio-de-2022/view>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 571, de 2 de agosto de 2021**. Institui o Programa Educação e Família. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-571-de-2-de-agosto-de-2021-335760760>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PDDE - O que é?** (s/d). Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acessado em: jul. 2023.

FERNANDES, F. **O desafio educacional**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1979.

RIBEIRO, D. **Nossa escola é uma calamidade**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

SAVIANI, D. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2018.

SOUSA, G. D. P. Educação e família. In: GONÇALVES, L. R. D.; KATRIB, C. M. I. (Org.). **Diálogos sobre ações integradas**. Uberlândia, MG: Culturatrix, 2022. v. 6. p. 119-134.

TEIXEIRA, A. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 50, p. 20-43, abr./jun. 1953.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

CAPÍTULO 23

Assistência técnica para prestação de contas: iniciativas que contribuem para o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, na execução de políticas educacionais

BARRETO. A. L. C. S. Os programas suplementares e os desafios na execução descentralizada de recursos financeiros transferidos pela União. **Cadernos do FNDE**, ano 2, v. 2, n. 3, jan.-jul. 2021. DOI: <10.5281/zenodo.6330832>.

BRASIL. **Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm>. Acessado em: jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE n. 18, de 22 de outubro de 2021**. Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na execução, no monitoramento e na fiscalização da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos Municípios, Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate/legislacoes_e_resolucoes>. Acessado em: jun. 2023.

COSTA, A. de C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 1, p. 105-121, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol26n12010.19685>.

CANDIDO. R. A. O. O regime de colaboração na Constituição e nas legislações entre 1988 e 2020. **Revista Administração Educacional**, Recife, v.12, n. 2 p. 216-231, jul./dez. 2021.

CUNHA, C.; DAMASCO, D. G. B. Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227–245, 2021. DOI:10.21723/riaee.v16i1.13580. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13580>. Acessado em: jun. 2023.

CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011.

RIBEIRO, A. C.; JESUS, W. F. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, v. 32, n. 1, p. 211-226, jan./abr. 2016.

CAPÍTULO 24

Internacionalização dos programas de manutenção escolar: disseminação e política comparada

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

BREUER, E.; LEE, L.; DE SILVA, M.; LUND, C. Using theory of change to design and evaluate public health interventions: a systematic review. **Implementation Science**, v. 11, n. 63, p. 1-17, 2016.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

POLIT, D. *et al*. **Essentials of nursing research**: methods, appraisal and utilization. 5. ed. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2001.

REITER, R.; KLENK, T. The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 1, p. 11-27, 2019.

REZENDE, F. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 21-42.

SCHMITTER, P. The nature and future of comparative politics. **European Political Science Review**, v. 1, n. 1, 33-61, 2009.

TEIJLINGEN, E.; HUNDLEY, V. The importance of pilot studies. **Nursing Standard**, v. 16, n. 40, p. 33-36, 2002.

CAPÍTULO 25

Implementação de planejamento estratégico institucional: o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

BARNEY, A. P.; HESTERLY, W. S. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. **Programa de Desenvolvimento de Dirigentes Fazendários**: dar rumo e direção – planejamento estratégico. (sem data). Disponível em: <https://moodle.eadesaf.serpro.gov.br/file.php/2842/Materiais_do_curso_-_Gerencial/Curso2_unidade1_planejamento.pdf>. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Institucional**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-missao-e-objetivos>. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-atividades->. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>. Acessado em: nov. 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília. DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual/2022/rg_2022_versao_final.pdf/view>. Acessado em: jul. 2023.

CERTO, S. C. *et al*. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e resdistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, B. H. R. **Competências e desempenho organizacional**: o que há além do balanced scorecard. São Paulo: Saraiva, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia**: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas**: guia prático para elaboração do projeto de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

RICHARDSON, J. R. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

SILVEIRA JÚNIOR, A.; VIVACQUA, G. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

CAPÍTULO 26

Causas da postergação de aposentadoria do servidor público: estudo de caso no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

ALBORNOZ, S. **O que é trabalho?** São Paulo: Brasiliense, 1988.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BEEHR, T. A. *et al*. Work and nonwork predictors of employees' retirement ages. **Journal of Vocational Behavior**, v. 57, n. 2, p. 206-225, 2000.

BRESSAN, M. A. L. C. *et al*. Trabalho versus aposentadoria: desvendando sentidos e

significados. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 23, n. 1, p. 226-250, 2012.

FELDMAN, D. C. The decision to retire early: a review and conceptualization. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 2, p. 285-311, 1994. DOI: <https://doi.org/10.2307/258706>.

FIGUEIRA, D. A. M. *et al*. A tomada de decisão da aposentadoria influenciada pelas relações familiares e laborais. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 20, n. 2, p. 207-2015, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-22562017020.160127>.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão Fiscal**. FNDE: 2014. Brasília, DF, 2015.

FRANÇA, L. H. Envelhecimento dos trabalhadores nas organizações: estamos preparados? In: FRANÇA, L.; STEPANSKY, D. (Org.). **Propostas multidisciplinares para o bem-estar na aposentadoria**. Rio de Janeiro: Quarter/Faperj, 2012.

FRANÇA, L. H.; VAUGHAN, G. Ganhos e perdas: atitudes dos executivos brasileiros e neozelandeses frente à aposentadoria. **Psicologia em Estudo**, v. 13, n. 2, p. 207-216, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-73722008000200002>.

KIM, S.; FELDMAN, D. C. Healthy, wealthy, or wise: predicting actual acceptances of early retirement incentives at three points in time. **Personnel Psychology**, v. 51, n. 3, p. 623-642, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1998.tb00254.x>

LANCMAN, S. *et al*. Sofrimento psíquico e envelhecimento no trabalho: um estudo com agentes de trânsito. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 17, n. 3, p. 129-136, 2006. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-6149.v17i3p129-136>.

LEHR, U. A revolução da longevidade: impacto na sociedade, na família e no indivíduo. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, v. 1, p. 7-36, 1999.

MACÊDO, L. S. S.; BENDASSOLLI, P. F.; TORRES, T. L. Preditores do adiamento da aposentadoria por servidores públicos federais. **Avances en Psicología Latinoamericana**, v. 37, n. 1, p. 153-167, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.4556>.

MENEZES, G. S.; FRANÇA, L. H. Preditores da decisão da aposentadoria por servidores públicos federais. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 12, n. 3, p. 315-328, 2012.

MUNIZ, J. A. PPA: Programa de Preparação para o Amanhã. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 1, p. 198-204, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-294X1997000100012>.

NEUMANN, L. T. V.; ALBERT S. M. Aging in Brazil. **Gerontologist**, v. 58, n. 4, p. 611-617, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/geront/gny019>.

NILSSON, K. *et al*. How are self-rated health and diagnosed disease related to early or deferred retirement? A cross-sectional study of employees aged 55-64. **BMC Public Health**, v. 16, n. 1, p. 886-894, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12889-016-3438-6>.

PENGCHAROEN, C.; SHULTZ, K. S. The influences on bridge employment decisions. **International Journal of Manpower**, v. 31, n. 3, p. 322-336, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1108/01437721011050602>.

RUHM, C. J. Bridge jobs and partial retirement. **Journal of Labor Economics**, v. 8, n. 4, p. 582-601, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1086/298231>.

SHACKLOCK, K.; BRUNETTO, Y. Employees' perceptions of the factors affecting their decisions to retire. **International Journal of Organisational Behaviour**, v. 10, n. 5, p. 740-756, 2005.

SIAPE. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Módulo Órgão. Serpro.

Banco de dados, 2019. Disponível em: <https://www1.siapenet.gov.br/orgao/Login.do?method=inicio>. Acessado em: jul. 2021.

SOUZA, L. B. C. *et al*. Fatores de postergação da aposentadoria de idosos: revisão integrativa da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 3889-3900, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.25702018>.

VAN SOLINGE, H.; HENKENS, K. Involuntary retirement: the role of restrictive circumstances, timing, and social embeddedness. **The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences**, v. 62, n. 5, p. S295-S303, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1093/geronb/62.5.S295>.

CAPÍTULO 27

Trabalho e aposentadoria: a opinião dos servidores públicos aposentados do FNDE

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2003. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acessado em: mar. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1994. Seção 1. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acessado em: mar. 2017.

BRESSAN, M. *et al*. Bem-estar na aposentadoria: o que isto significa para os servidores públicos federais? **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.**, v. 16, n. 2, p. 259-272, 2013.

BULLA, L. C.; KAEFER, C. O. Trabalho e aposentadoria: as repercussões na vida do idoso aposentado. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-8, 2003.

FALEIROS, V. P.; SILVA, S. F. Trabalho, aposentadoria e lazer como habitus segundo idosos que frequentam bares. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, v. 17, n. 2, p. 353-371, 2012.

FERREIRA, M. C. **Qualidade de vida no trabalho**. Uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores. 2. ed. Brasília, DF: Paralelo 15, 2012.

FERRIGNO, J. C. O cidadão idoso: consumidor e produtor cultural. In: ALC NTARA, A. O. *et al*. **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

FRANÇA, C. L. Aposentadoria: crise ou liberdade? In: MURTA, S. G. *et al*. (Org). **Programas de educação para aposentadoria**: como planejar, implementar e avaliar. Novo Hamburgo: Synopsus, 2014. p. 54-65.

FRANÇA, L. H. F. P.; SOARES, D. H. P. Preparação para a aposentadoria como parte da educação ao longo da vida. **Psicologia, Ciência e Profissão**, v. 29, n. 4, p. 738-751, 2009.

FRANÇA, L. H. F. P. *et al*. Aposentar-se ou continuar trabalhando? O que influencia essa decisão? **Psicologia, Ciência e Profissão**, v. 33, n. 3, p. 548-563, 2013.

FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>. Acessado em: nov. 2016.

GOMES, C.; PINHEIRO, M.; LACERDA, L. **Lazer, turismo e inclusão social**: intervenção com idosos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GÜNTHER, I. A.; BORGES, L. M. B. Modelos teóricos que fundamentam os programas de preparação para aposentadoria. In: MURTA, S. G. *et al*. (Org.). **Programas de educação para aposentadoria**: como planejar, implementar e avaliar. Novo Hamburgo: Synopsus, 2014. p. 37-53.

MACEDO, P. L. A. **Percepções e práticas de lazer de servidores públicos federais aposentados**. 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Gerontologia) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2018.

RODRIGUES, M. *et al*. A preparação para a aposentadoria: o papel do psicólogo frente a essa questão. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 6, n. 1, p. 53-62, 2005.

CAPÍTULO 28

Inovação em gestão de compras públicas: a experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Sistema de Registro de Preços. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>. Acessado em: jul. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão em sua forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Lei n. 5.537/1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Posteriormente, por força do Decreto-Lei n. 872/69, a referida Lei foi alterada, passando o Instituto a denominar-se Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) com personalidade autárquica vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, hoje, Ministério da Educação. Brasília, DF, 1968.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrumento para avaliação da gestão pública**. Brasília, DF: Seges, 2008. 86 p.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE n. 027/2005**. Estabelece a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas Secretarias do MEC. Brasília, DF, 2005.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Enap, v. 48, n. 3, p. 105-134, set./dez. 1997.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008. Disponível em: <http://www.

scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-122008000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: jul. 2015.

BENJAMIN, R.; MORTON, M. S. S. **Information technology, integration and organizational change**. Michigan: MIT Center for Information Systems Research, 1986.

BOZEMAN, B. **Public value and public interest**: counterbalancing economic individualism. Georgetown: Georgetown University Press, 2007.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de Administração. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, fev. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-013000100010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: jul. 2015.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Enap, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Repositório ENAP do 16º Concurso Inovação na Gestão Pública FEDERAL. Escola Nacional Administração Pública – ENAP, pág. 64, 2011.

ERRIDGE, A. UK public procurement policy and the delivery of public value. In: THAI, K. V. *et al*. **Challenges in public procurement**: an international perspective. Philadelphia: PrAcademics Press, 2004. p. 335-352.

ETHIRAJ, S.; GULER, I.; SINGH, H. **The impact of internet and electronic technologies on firms and its implications for competitive advantage**. Working Paper. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2000.

FERNANDES, A. Secretaria para assuntos fiscais. **BNDES – Informe-se**, n. 35, jan. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acessado em: maio 2009.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B. *et al*. **Pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

HEEKS, R. **Information systems for public sector management**. Working Paper Series n. 1 – Information Systems and Public Sector Accountability. Manchester: University of Manchester, 1998.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency**: the key to better governance? Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-23.

INAMINE, R. *et al.* Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.

MALONE, T. W.; YATES, J.; BENJAMIN, R. Electronic markets and electronic hierarchies. **Communications of the ACM**, v. 6, p. 485-497, 1987.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. "INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais)" (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix, 2002.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, jun. 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Boston: Harvard University Press, 1995.

NEYRINCK, M. **Public procurement as an instrument to promote non-economic values**. 2007. Thesis (Degree of Master) – European Interdisciplinary Studies, College of Europe, Natolin, Warsaw, Poland, 2007.

NORTHRUP, T. A.; THORSON, S. J. The web of governance and democratic accountability. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 36., 2003, Big Island. **Proceedings**... Hawaii, USA: IEEE Computer Society, 2003.

OLIVEIRA, A. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001. Monografias vencedoras – Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Integrity in public procurement: good practice from A to Z. France: OECD, 2007.

RIVERA LEÓN, L. L. Roman and P. Simmonds (2012), Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe, published by DG Enterprise, Brussels, December 2012. In: Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

SANTOS, R. J.

CAPÍTULO 29

Desafios da comunicação interna no FNDE

BRASIL. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, DF, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm>. Acessado em: jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm> Acessado em: jul. 2023.

FISCHER, H. **Linguagem Simples no setor público**. 2019. Disponível em: <https://wegov.com.br/linguagem-simples-setor-publico/>. Acessado em: jul. 2022.

FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE, relativo ao exercício 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-conta/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023>. Acessado em: jun. 2023.

MEDEIROS, A.; CHIRNEV, L. (Org.). **Guia de comunicação pública**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/biblioteca/guia-da-comunicacao-publica/>. Acessado em: ago. 2022.

NAHARI, Y. N. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SANTOS, N. C. Resultados em Comunicação Interna: os desafios da avaliação e modelos aplicáveis. **Revista FOCO**, v. 11, n. 1, p. 190-206, nov./fev. 2018. Disponível em: <http://www.revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/509/pdf>. Acessado em: jun. 2023.

TOMASI, C.; MEDEIROS, J. B. **Comunicação empresarial**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CAPÍTULO 30

Cultura organizacional e comunicação interna na administração pública federal pensadas a partir da classificação de ouvir, informar, mobilizar e educar: o caso da empresa Delta

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Coimbra: Edições 70, 1970.

CURVELLO, J. J. A. **Comunicação interna e cultura organizacional**. Brasília, DF: Casa das Musas, 2012.

GALERANI, G. S. M. O desafio da avaliação de resultados em comunicação organizacional. **Organicom**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2005.138886>. Acessado em: set. 2021.

GESTOR 1. Entrevistado A. (Entrevista cedida a) Guilherme Moreira de Carvalho. Brasília, 19 maio 2017.

GESTOR 2. Entrevistado B. (Entrevista cedida a) Guilherme Moreira de Carvalho. Brasília, 19 maio 2017.

GESTOR 3. Entrevistado C. (Entrevista cedida a) Guilherme Moreira de Carvalho. Brasília, 24 maio 2017.

GESTOR 4. Entrevistado D. (Entrevista cedida a) Guilherme Moreira de Carvalho. Brasília, 24 maio 2017.

GESTOR 5. Entrevistado E. (Entrevista cedida a) Guilherme Moreira de Carvalho. Brasília, 24 maio 2017.

KUNSCH, M. M. K. (Org.). **A comunicação como fator de humanização das organizações**. São Caetano do SulSul, SP: Difusão, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, M. B. Comunicação interna e qualidade de vida em contexto de insegurança organizacional. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **A comunicação como fator de humanização das organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2010. p. 219-235.

CAPÍTULO FINAL

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o apoio à educação básica

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A.; BARROS SILVA, P. L. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ARAÚJO, M. M. Plasticidade do Plano de Reconstrução Educacional de Anísio Teixeira (1952-1964). **Revista Educativa**, Goiânia, v. 10, n. 1, p. 9-27, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/educativa/article/view/172/135>. Acessado em: fev. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1969.

BRASIL. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1968.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n. 186/2008. Brasília,

DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acessado em: out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996a. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acessado em: abr. 2020.

CURY, C. R. J. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**: memória e documentação. Brasília, DF: FNDE, 2009.

DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017.

MARTINS, P. S. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a economia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 338 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MUNAKATA, K. As ações iniciais da Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino (Caldeme). In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE, 5., 2002, Marília, São Paulo. **Anais**..., Marília, São Paulo, 2002. p. 1-10.

PACHECO FILHO, A. Recursos federais para Educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p. 223-268.

TORRES, A. P. **Financiamento da educação**: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil. 2020. 285 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (*Campus* Araraquara), São Paulo, 2020.

“Contar a história é uma forma de mostrar para as gerações como as conquistas são resultado de esforços e de muita dedicação ao longo de décadas”.

Camilo Santana | *Ministro da Educação*

“A gestão do conhecimento, o desenvolvimento das pessoas e a memória institucional são questões basilares em uma organização pública e também estão no foco de nossa gestão. Uma instituição é feita por pessoas, motivo pelo qual suas histórias, vivências e saberes precisam ser valorizados”.

Fernanda Pacobahyba | *Presidente do FNDE*

COOPERAÇÃO:

unesco

REALIZAÇÃO:

FNDE

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO