

EDITORIAL

Maria Inez Machado Telles Walter

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4014159323397562>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: minezwalter@yahoo.com.br

Em sua terceira Edição, o periódico “Cadernos do FNDE” dá continuidade ao projeto de Gestão do Conhecimento da Autarquia em sua missão fundamental de executar as políticas de Educação no Brasil. Ao gerir recursos da ordem de dezenas de bilhões de reais, muito além do repasse aos entes federados parceiros, é responsabilidade do FNDE acompanhar os resultados dos diversos programas educacionais e ações que executa, verificando em que medida os objetivos estão sendo atingidos e quais são os fatores que impactam ou impedem o bom funcionamento das políticas.

Cabe lembrar que o espectro de atuação do FNDE inclui ações e programas que envolvem alimentação, transporte escolar, infraestrutura, assistência técnica aos entes parceiros, livros didáticos, entre outros, e que parte importante das políticas inclui a descentralização dos recursos. Esse fator exige uma organização interna altamente complexa e trabalhosa, tendo em vista as dimensões e a diversidade de condições materiais que caracterizam o Brasil. Os sistemas de informática desenvolvidos para gerir as políticas alcançam não apenas o controle dos recursos, mas também os meios de prestação de contas dos parceiros.

Como lembraram Lobo & Ximenez (2020) na primeira edição dos Cadernos do FNDE, mais recentemente a Autarquia acrescentou às suas atribuições a tarefa de construir soluções de monitoramento e estratégias de avaliação das políticas educacionais, seja como forma de observar a correção na aplicação dos recursos de tão vultosa monta, ou como resposta aos órgãos de controle, levando em conta os resultados gerados para a sociedade.

Nessa perspectiva, a presente edição do Cadernos do FNDE apresenta discussões sobre a forma como os recursos descentralizados estão sendo executados. O tema central, “Descentralização de recursos: desafios e possibilidades de programas educacionais” abrange um importante dilema sobre as dificuldades enfrentadas pelas entidades parceiras na execução dos programas em geral e, em particular, na aplicação de recursos que deveriam contribuir para o desenvolvimento da educação em questões básicas como infraestrutura e alimentação escolar.

O primeiro artigo trata dos saldos acumulados pelas entidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações integradas. O objetivo do PDDE é atender às necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais para garantir seu funcionamento e para promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, de forma descentralizada. Assim, o PDDE confere às escolas maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos. O artigo demonstra que muitas das entidades executoras acumulam, às vezes por longos períodos, um alto saldo de recursos em suas contas bancárias. Isso foi considerado pelos autores um desequilíbrio que pode ter efeitos desestabilizadores para o programa, uma vez que não utilizar recursos já disponíveis em um contexto de crise econômica conjuntural é algo que fere a lógica mais básica de gestão pública. Daí a importância de se debruçar sobre

os fatores que concorrem para essa situação, pois a inexecução dos recursos contrasta com a gama de problemas estruturais historicamente enfrentados pelas escolas públicas.

O foco do segundo artigo são os programas suplementares – ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades, por meio da suplementação de recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades visando a contribuir para a ampliação ou a melhoria da oferta de educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos e educação profissional e tecnológica. Tais ações representam um esforço do governo federal de atuar em sua função supletiva e redistributiva, com vistas a mitigar as desigualdades socioeconômicas que caracterizam o Brasil. Assim como no caso do PDDE, boa parte dos recursos repassados no âmbito dos programas suplementares mantém-se nos saldos das respectivas contas bancárias, indicando que há expressivas dificuldades de execução que devem ser identificadas e superadas.

Por fim, o último artigo aborda a temática da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) que, mesmo sendo uma diretriz do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), encontra obstáculos para que se consolide nas escolas públicas brasileiras. Por meio de análise documental, o estudo descreveu iniciativas de fomento e apoio a ações de EAN no âmbito da gestão federal do PNAE, a partir do ano de 2015, tendo verificado ainda a consonância com o marco legal do programa. As autoras concluem que as iniciativas de EAN possibilitam que o PNAE se constitua como um espaço de aprendizagem, produção de conhecimento e formação de hábitos saudáveis de vida.

Os três trabalhos discutem dificuldades e empecilhos que colocam em cheque a consecução dos objetivos de programas que deveriam ser, simplesmente, soluções de facilitação para aplicar recursos destinados a aprimorar a educação brasileira. A descentralização de recursos, concebida para dar agilidade e flexibilidade, ocorre sob normativas e processos complexos que podem se converter, paradoxalmente, em burocratização e morosidade, e é sobre isso que se dedica esta edição dos Cadernos do FNDE. Os artigos podem contribuir para essa autoavaliação e para apontar soluções de aprimoramento que recoloquem as políticas descentralizadas nos trilhos, conforme foram concebidas.

Referência

LOBO, Cinara; XIMENES, Juliana. Gestão do Conhecimento em Políticas Educacionais. **Cadernos do FNDE**, v.1, n.1.,2020. ISSN: 2675-1925. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/issue/view/1>>. Acesso em: 7 mar 2022.

DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS NO FINANCIAMENTO DA ESCOLA: ESTUDO DOS SALDOS DAS CONTAS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

ECONOMIC IMBALANCES IN SCHOOL FINANCING: STUDY OF ACCOUNT BALANCES OF THE DIRECT MONEY PROGRAM IN SCHOOL

Recebido: 10/01/2021 | Aceito: 10/05/2021 | Publicado: 20/06/2021

Djalison Dantas de Medeiros

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5344-835X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5275242290345950>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: ddm.medeiros@gmail.com

Maria Angelica Gonsalves Correa

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2670-9419>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6543538856984578>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: angelicaconsalves@gmail.com

Remi Castioni

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: kotipora@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o desequilíbrio econômico formado pelos saldos em contas correntes das transferências descentralizadas realizadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações integradas para a gestão das escolas das redes públicas de ensino. Trata-se de uma pesquisa exploratória e analítica, com abordagens quantitativa e qualitativa, tendo como base de estudo a exploração de registros das transações financeiras do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF/FNDE). A análise permitiu identificar que muitas entidades executoras acumulam um alto saldo de recursos em suas contas bancárias, por um extenso período, demonstrando desequilíbrios excessivos que podem ter efeitos desestabilizadores para o Programa.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Básica. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Ações Integradas do PDDE. Descentralização. Recursos financeiros.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the economic imbalance formed by current account balances, decentralized transfers carried out by the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) and its integrated actions for the management of schools in public education systems. This is an exploratory and analytical research, with quantitative and qualitative approaches, based on the exploration of records of the Program's financial transactions in the Integrated Financial Management System (SIGEF/FNDE). The analysis allowed us to identify that many executing entities accumulate a high balance of resources in their bank accounts, for an extended period, demonstrating excessive imbalances, which can have destabilizing effects for the Program.

Keywords: Basic Education Financing. Direct Money at School Program (PDDE). PDDE Integrated Actions. Decentralization. Financial resources.





1. INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica, recursos limitados e a pandemia de COVID-19, aponta-se a necessidade de angariar mais recursos para garantir melhoria de condições escolares em nosso País. Causa estranheza a inexecução de recursos e a existência de saldos em contas bancárias do Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) e suas Ações Integradas na maioria das escolas para onde o recurso é transferido. A reflexão do presente artigo focaliza os fatores que impactam na gestão dos recursos que levam à inexecução e os impactos na educação quando verbas não são utilizadas.

Com as incertezas políticas e econômicas do Brasil verificadas na última década, sobretudo em função da calamidade provocada pela pandemia de COVID-19, as escolas de todo o País precisaram suspender as atividades presenciais no primeiro semestre de 2020 e se adaptarem para a realização de aulas online até o final do ano. Nesse sentido, apesar de ser um momento em que se faz necessário que as escolas utilizem todos os recursos repassados pelo Governo Federal, é possível que haja, como consequência, uma baixa execução pelas unidades escolares, a qual pode estar relacionada a: a) dificuldade para a realização das assembleias para a definição das prioridades de gastos dos recursos; b) isolamento e limitação para aquisições de bens e serviços presencialmente; c) dúvidas sobre a possibilidade de uso dos recursos para as atividades online; e d) redução de custos em função da suspensão das atividades presenciais.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), a crise causada pela Pandemia de COVID-19 afetou mais de 90% dos estudantes do mundo, com a interrupção das aulas presenciais em escolas e em universidades. De acordo com a UNESCO, é primordial priorizar a recuperação da educação para mitigar o impacto do fechamento das escolas e adaptar os sistemas de ensino, e evitar assim uma catástrofe que afetará toda uma geração (UNESCO, 2021).

Nesse contexto, o PDDE insere-se como um programa estruturante para a educação. Iniciado em 1995, o PDDE foi instituído com o relevante propósito de dar maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino, de forma descentralizada e direta pelo Governo Federal. A Lei nº 11.497 de 16 de junho de 2009 é um marco na legalização do Programa, conforme o objetivo do programa descrito a seguir:

[...] Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficiantes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012) (BRASIL, 2009).

Kalam (2011) salientou em seu estudo que o PDDE foi instituído utilizando medidas de descentralização, com a justificativa de solucionar o problema da burocratização e racionalização na transferência e utilização de recursos. Nesse entendimento, o PDDE se destaca como exemplo notável norteado pela participação social, simplificação nos processos decisórios e autonomia escolar na sua execução como unidade executora (OCDE, 2021, p.167). Entretanto, a permanência de valores volumosos nas contas bancárias do Programa indica dificuldades de execução.

Em 2020, recursos do PDDE e suas ações integradas, na ordem de R\$ 1,77 bilhões, beneficiaram mais de 33 milhões de crianças e jovens, tendo sido transferidos para 118.707 escolas, sendo 88% do total (104.933 unidades executoras) repassados diretamente às escolas e 12% (13.774 escolas), para as entidades executoras (secretarias de educação) habilitadas pelo



Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹, órgão do Ministério da Educação responsável pela governança do Programa (FNDE, 2021).

Contudo, ao apurar os dados de saldos de recursos do PDDE e ações integradas no período de 2016 a 2021, constatou-se um saldo de R\$ 4 bilhões (804,8 milhões de dólares) em junho de 2021 nas contas bancárias do Programa.

Para entender a problemática de sobras de recursos no financiamento e a relação com as ações executadas no âmbito do PDDE, a metodologia utilizada nesse trabalho foi descritiva e analítica, com abordagem quantitativa de pesquisa baseada em valores de transações bancárias realizadas para estados, Distrito Federal e Municípios pelo PDDE, e registradas no Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), criado para o controle da execução orçamentária e financeira dos programas gerenciados no FNDE.

O artigo se encontra organizado em seções. A primeira trata do arranjo da política de gestão descentralizada formada pelo PDDE e suas ações integradas, que permitem o monitoramento desse financiamento; a segunda apresenta os orçamentos e os valores de cada ação do Programa; e a terceira contempla os resultados do levantamento de saldos existentes, demonstrando o desequilíbrio na utilização dos recursos por parte dos entes federativos, mesmo com a diminuição de recursos ocorrida nos últimos anos.

1. A POLÍTICA DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PDDE E SUAS AÇÕES INTEGRADAS

Adrião e Peroni (2007, p.257) destacam que aprovisionar a escola de recursos financeiros deve sobrepor-se aos interesses políticos locais, do individual ao coletivo e que essa relativa autonomia tem sido “[...] historicamente reivindicada pelas escolas públicas brasileiras” (ADRIÃO; PERONI, 2007). As autoras sinalizam ainda que, para a constituição do PDDE, foi necessária a modificação de uma estrutura pública, representada pelos Conselhos Escolares (CE) ou similares, em organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, denominadas Unidade Executora Própria (UEX), responsável por receber e gerir os recursos do PDDE e ações integradas.

Dessa forma, pesquisas se expandiram na direção da autonomia na gestão escolar com o propósito de obter bons resultados na implementação da política educacional, discutindo, sobretudo, se funcionou ou está funcionando.

Nessa vertente foi concebido o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com um desenho de natureza distributiva de recursos financeiros e também regulatória, visto que o foco específico são estudantes recenseados da educação básica das escolas públicas, elegíveis nos regramentos específicos do Programa. Essa regulação caracteriza-se pelas decisões e ações revestidas do agente público (BRASIL,1998).

A configuração desse programa no âmbito da política educacional perpassa pela regulação do Governo Federal, o que evidencia a necessidade de envolvimento e negociação dos diversos atores federativos no seu processo de implementação. O que se observa, no entanto, é que o ambiente político é mutável e marcado pela carência de negociações dos implementadores nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sobretudo nas relações estabelecidas entre esferas e níveis locais, ou seja, “na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua

¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). A fonte de financiamento do PDDE é o Salário Educação, contribuição social extraída de 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas.



mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores” (ARRETCHE, 2001, 51).

A busca pela adoção de medidas menos burocráticas e eficientes, com a simplificação e celeridade dos procedimentos operacionais e administrativos marcou o início dos anos 1990 e impulsionou a agenda de reforma do Estado brasileiro. Nesse contexto, em 1995, o PDDE foi criado em meio à efervescência de movimentos políticos que buscavam a descentralização das políticas sociais para as esferas locais e a maior autonomia administrativa, aspectos que contribuíram para a ampliação do protagonismo dos atores educacionais e alicerçaram o Programa (BRASIL, 1995). Registros na sua primeira resolução trazem essas perspectivas:

[...] Considera-se que a melhor política para "uso eficiente dos recursos em benefícios dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados, e por conseguinte, a racional utilização dos recursos (BRASIL, 1995).

De acordo com as diretrizes e a resolução do Programa (BRASIL, 2021a, 2021b), o PDDE tem como finalidade a prestação de assistência financeira em caráter suplementar, pela destinação de recursos às escolas públicas municipais, estaduais e distritais de educação básica, e às escolas privadas de educação especial de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, para garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino.

Os recursos transferidos pelo Programa podem ser utilizados na aquisição de material permanente (capital) e de consumo, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários a manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar, para avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2021b).

O recebimento dos recursos, para as escolas públicas com mais de cinquenta alunos, é condicionado à constituição de uma Unidade Executora Própria (UEx), que se caracteriza como entidade privada sem fins lucrativos, organização da sociedade civil, representativa dos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2021b).

No entanto, para as escolas com até 50 alunos matriculados na educação básica, a constituição de UEx é apenas recomendada, com vistas ao fortalecimento da autonomia e de sua autogestão na consecução de seus fins sociais (BRASIL, 2021b). Se essas escolas não formarem suas UEx próprias, Prefeituras e Secretarias de Educação, denominadas de Entidades Executadoras (EEx), podem receber os recursos e assim providenciar as contratações de serviços e aquisições de produtos para distribuição a esses estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2021b). Em que pese a facilidade dessa metodologia, há de se destacar que também centraliza o poder nas mãos do estado e do Município, diminuindo o poder de autonomia e da autogestão pela escola, umas das premissas do PDDE.

Além dos repasses dos recursos para as UEx e EEx, o Programa transfere valores para organizações da sociedade civil com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, as Entidades Mantenedoras (EM) de instituições com matrículas de estudantes das escolas privadas de educação especial, sendo estas de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

O modelo simplificado de descentralização e gestão dos recursos da sistemática do PDDE foi decisivo para o crescimento do programa. Até 2008, o programa contemplava apenas escolas de ensino fundamental, e a partir de 2009 foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas da educação infantil e de ensino médio (BRASIL, 2009). Essa ampliação, apoiada pela edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de



2009 (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), incrementou o número de estudantes de 26,9 milhões e de 117 mil escolas em 2008 (BRASIL, 2008), para 33 milhões de alunos alcançados em 138 mil escolas, em 2021 (BRASIL 2021a).

Essa sistemática também proporcionou um incremento de novas ações a partir de 2008, as chamadas Ações Integradas, que são diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), que utilizam o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos diretamente às escolas públicas do País. Essas ações 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), a incentivos financeiros para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas. O Quadro 1 traz as ações que atualmente integram o PDDE.

Quadro 1 - Ações Integradas do PDDE - 2021

Órgão responsável	Programa
Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Novo Ensino Médio
	Mais Alfabetização
	Novo Mais Educação
	Educação Inovação Conectada
	Emergencial
	Brasil na Escola
	Educação em Família
SEMESP/MEC)	Água e Esgotamento Sanitário
	PDDE Campo
	Escola Acessível
	Sala de Recursos
Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC)	Tempo de Aprender

Fonte: Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola - CODDE/FNDE

Pela investigação, foi possível constatar que nos últimos anos algumas inovações vêm ocorrendo na implementação do Programa, como flexibilizações da utilização dos recursos, implantação do cartão PDDE², criação do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES)³, formação de consórcios, dentre outros. Além disso, as Resoluções nº 14 e nº 15, do

² O Cartão PDDE é um cartão na função débito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), válido para uso em todo o território brasileiro. O cartão é emitido em nome do presidente da UEx e não pode ser usado por outra pessoa. Possui limite de gastos, conforme o valor que a escola tem direito de receber de PDDE, calculado em função do número de alunos informados no Censo Escolar (BRASIL, 2019).

³ O IdeGES é um indicador de resultados, elaborado em 2018 para acompanhar o desempenho da gestão descentralizada de recursos financeiros repassados pelo Governo federal em apoio à manutenção escolar pelo PDDE. Tem como base as informações de adesão, execução e controle financeiro pelas Unidades Executoras (UEx) dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2019).



Conselho Deliberativo do FNDE, de 16 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021b), reuniram os normativos do Programa e incorporam alguns aperfeiçoamentos, como a possibilidade de utilizar o comércio eletrônico pela internet, o remanejamento dos saldos dos recursos, a definição de prioridades para a redistribuição do orçamento destinado pelo PDDE e não utilizado no ano, bem como a redistribuição do orçamento remanescente às escolas com melhores desempenhos na execução dos recursos.

2. A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PDDE POR PARTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Os valores financeiros do PDDE são calculados de acordo com o número de estudantes matriculados na escola, registrados no Censo Escolar do ano anterior, e a soma de um valor fixo. As verbas são repassadas em duas parcelas anuais, de forma direta sem a necessidade de celebração de qualquer instrumento de pactuação, como convênios, acordos e contratos. O Quadro 2 demonstra a metodologia utilizada pelo Programa para o cômputo dos recursos repassados, considerando modalidades e desdobramentos de ensino.

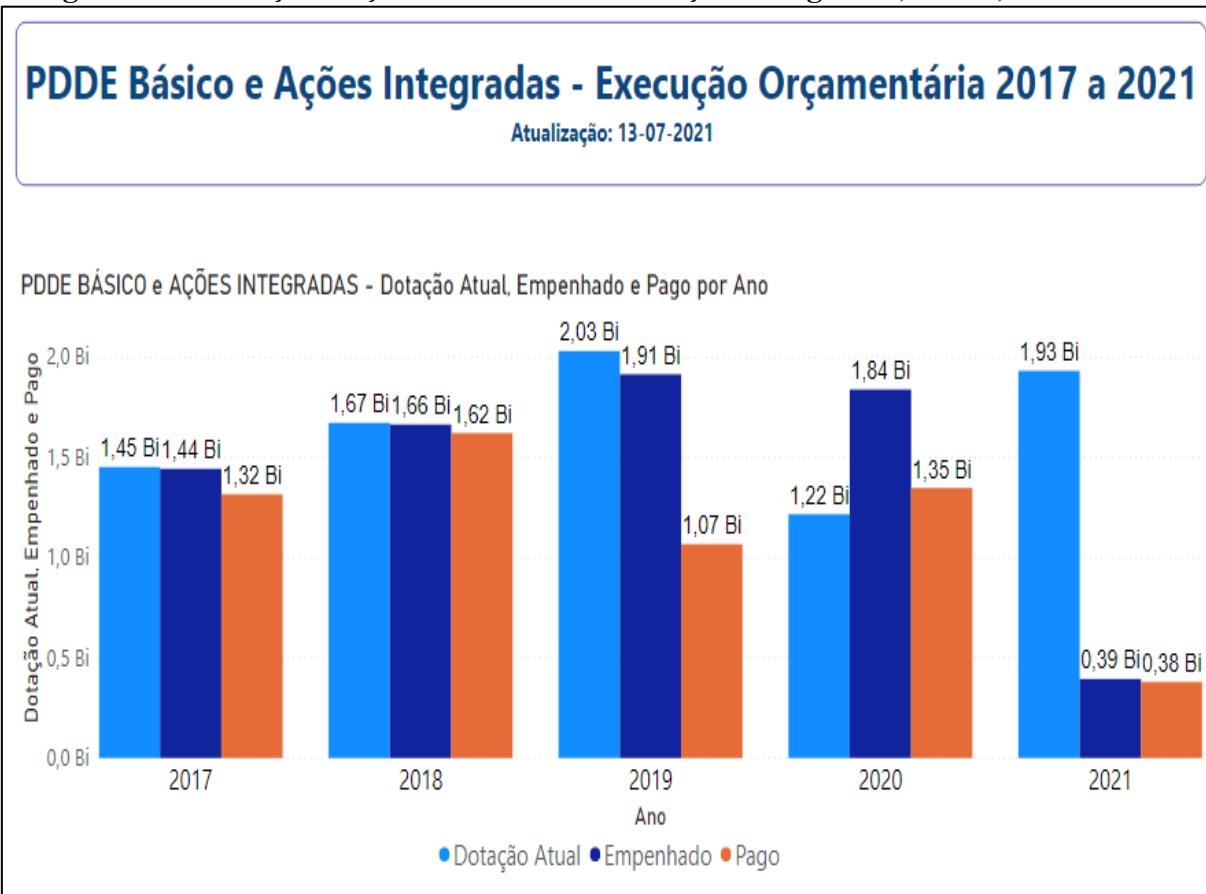
Quadro 2 – Metodologia de cálculo do valor repassado pelo PDDE

Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a
Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
d. Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 15/2021(BRASIL,2021b)

Em que pese essa metodologia, as dificuldades econômicas pelas quais passa o País nos últimos anos vêm ocasionando uma oscilação e diminuição dos valores transferidos pelo Programa às escolas e Secretarias. O levantamento das informações sobre a execução das ações do programa no período de 2017 a 2021, traduzidos na Figura 1, demonstram essa situação.

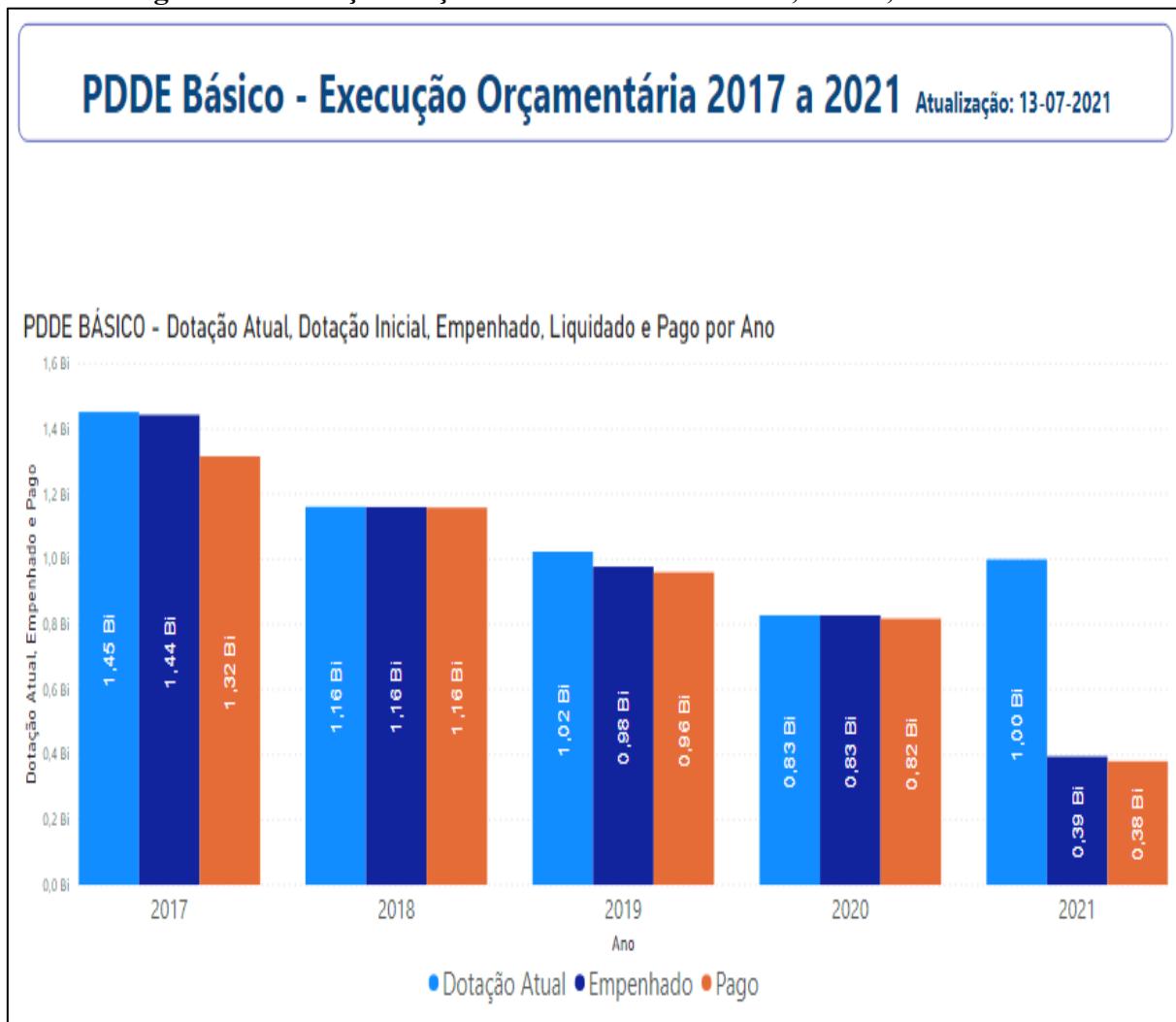
Figura -1 - Execução Orçamentária - PDDE e Ações Integradas, Brasil, 2017 a 2021



Fonte: SIOP Ano: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 - Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE – Alfabetização, COVID-19 – PDDE Emergencial
Elaboração: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão-CGAME-DIRAE-FNDE

Se o Programa se propõe a atender todas as escolas, a redução na execução pode ser justificada por falta de habilitação das entidades, pela não constituição de UEx ou pela não prestação de contas de recursos recebidos anteriormente. Houve a disponibilidade orçamentária, mas ressalta-se a diminuição do repasse financeiro, que fica mais evidente quando se separam as informações de execução das Ações Integradas e do PDDE Básico. Quando a análise é realizada especificamente com os recursos do PDDE Básico, a execução orçamentária é alta, conforme demonstra o Figura 2.

Figura 2 - Execução Orçamentária - PDDE Básico, Brasil, 2017 a 2021

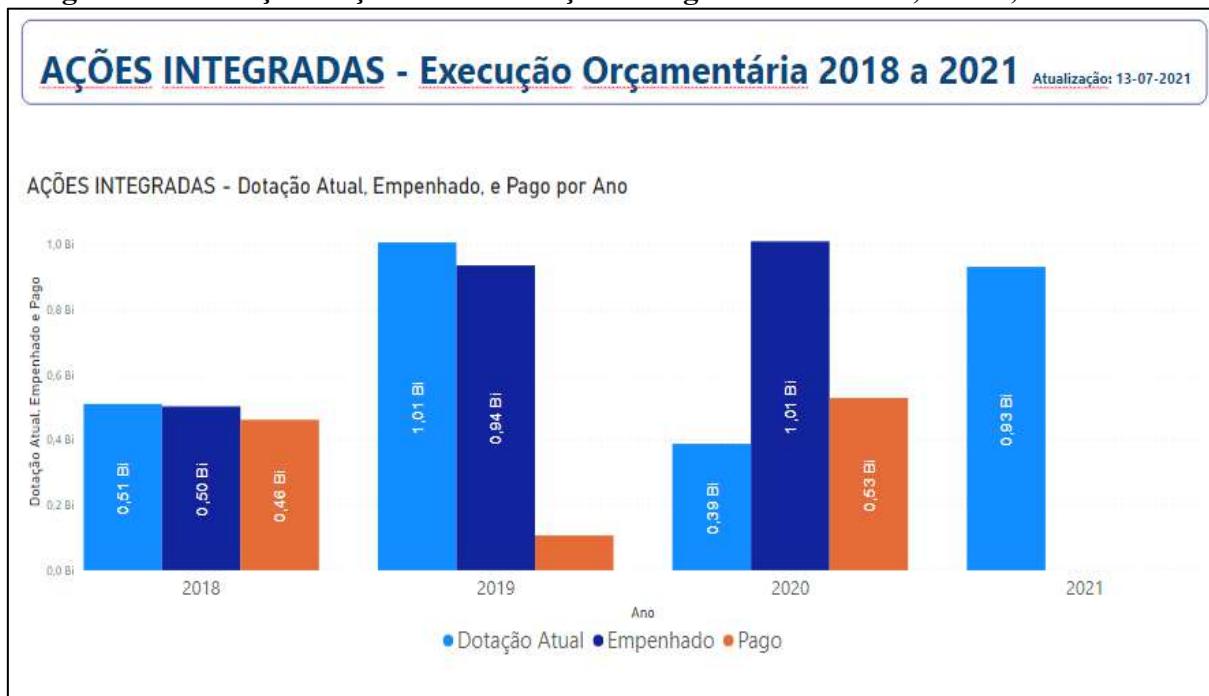


Fonte: Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE – Alfabetização e CODDE - COVID-19 – PDDE Emergencial

Por outro lado, a soma do orçamento das Ações Integradas, apesar de não ter crescido nos últimos anos, demonstra uma redução na execução bem mais expressiva, se comparada ao PDDE Básico. A Figura 3 registra o orçamento e a execução dessas ações entre 2018 e 2021.



Figura 3 - Execução Orçamentária – Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2018 a 2021



Fonte: SIOP Ano: 2018, 2019, 2020, 2021 Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE – Alfabetização CODDE - COVID-19 – PDDE Emergencial

Assim, percebe-se que o percentual de execução (empenhado e pago) do PDDE Básico é satisfatório (Figura 2), se comparado à execução das Ações Integradas (Figura 3). Ao analisar essas informações, depreende-se que, apesar do aumento de orçamento (dotação atual) para o PDDE Básico, no caso das Ações Integradas não se verifica uma execução adequada, diante dos baixos valores empenhados e pagos, no período de 2018 a 2021.

Essas informações levam à reflexão quanto ao que estaria motivando a redução na execução do orçamento. Algumas situações podem estar ocorrendo, como inexecução contínua das ações integradas, redução do alcance dessas ações, dificuldade para a realização das assembleias para a definição das prioridades de uso dos recursos, isolamento e limitação para a realização das aquisições de bens e serviços presencialmente, dúvidas sobre a possibilidade de uso dos recursos para as atividades online e redução de custos em função da suspensão das atividades presenciais. Essas são questões que necessitam ser verificadas em novos estudos para apoiar a execução local do PDDE e ações integradas.

3. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA POR PARTE DAS ESCOLAS: OS SALDOS DAS CONTAS DO PDDE

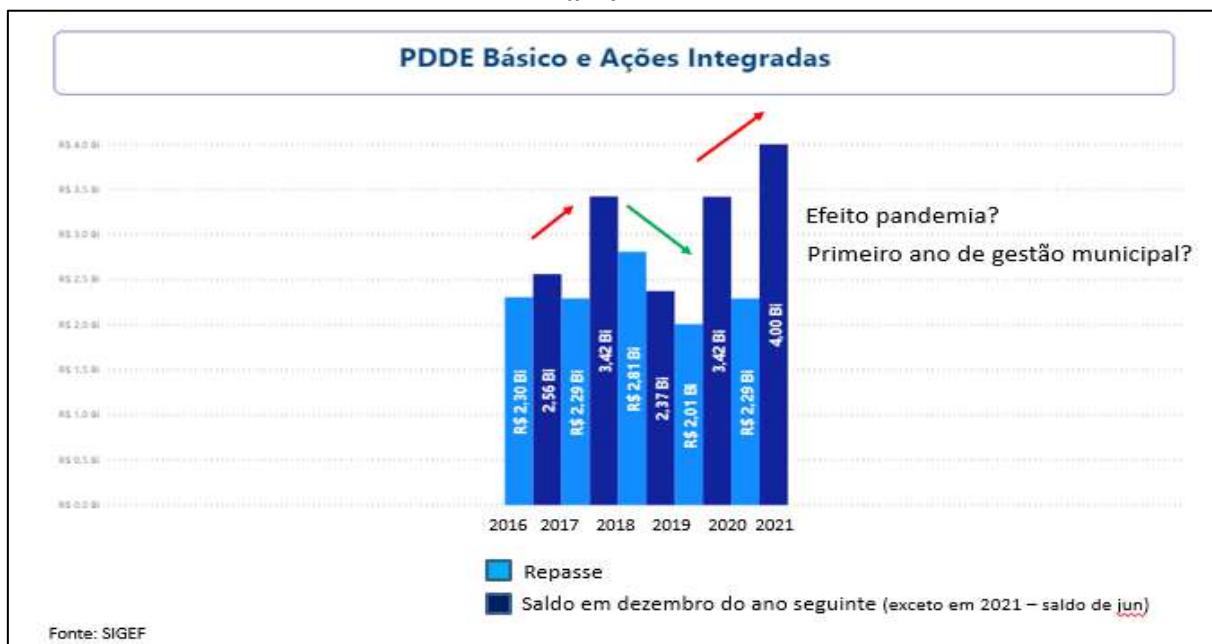
Além da análise da execução orçamentária por parte do MEC/FNDE, é importante analisar a utilização dos recursos por parte das escolas. A investigação da execução financeira do PDDE foi feita verificando a situação dos saldos das contas bancárias das ações que envolvem o Programa. Esses saldos são provenientes dos créditos realizados pelo FNDE em contas bancárias específicas, abertas em agências indicadas pelas EEx, UEx e EM, em bancos oficiais parceiros (BRASIL, 2021b).

Além da utilização dos recursos para pagamento das despesas a fornecedores e prestadores de serviços para a escola, os recursos remanescentes devem ficar em aplicação financeira. Para essa movimentação, há muitas possibilidades como transferências entre contas, pagamentos de boletos bancários, títulos ou guias, emissão de ordem de pagamento, pagamento com o cartão magnético (Cartão PDDE) e outras modalidades indicadas pelo Banco Central.



Essas possibilidades deveriam facilitar a execução dos recursos. No entanto, ao levantar os saldos das contas dessas ações, verifica-se um grande volume de recursos não utilizados, destacados no Figura 4.

Figura 4 – Valor repassado e saldo de contas do PDDE e Ações Integradas, Brasil, 2016 a 2021



As informações demonstram a manutenção de recursos em contas bancárias das escolas em todos os finais de ano a partir de 2016, culminando em um alto valor em junho de 2021, registrando-se um acumulado de cerca de R\$ 4 bilhões.

Pela Figura 5 é possível observar esses valores levantados de forma separada para o PDDE-Básico, no período de 2016 a 2021.



Figura 5 – Valor repassado e saldo de contas do PDDE Básico, Brasil, 2016 a 2021



Para as Ações Integradas também se constata, na Figura 6, a existência de saldos nas contas.

Figura 6 – Valor repassado e saldo de contas das Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2016 a 2021

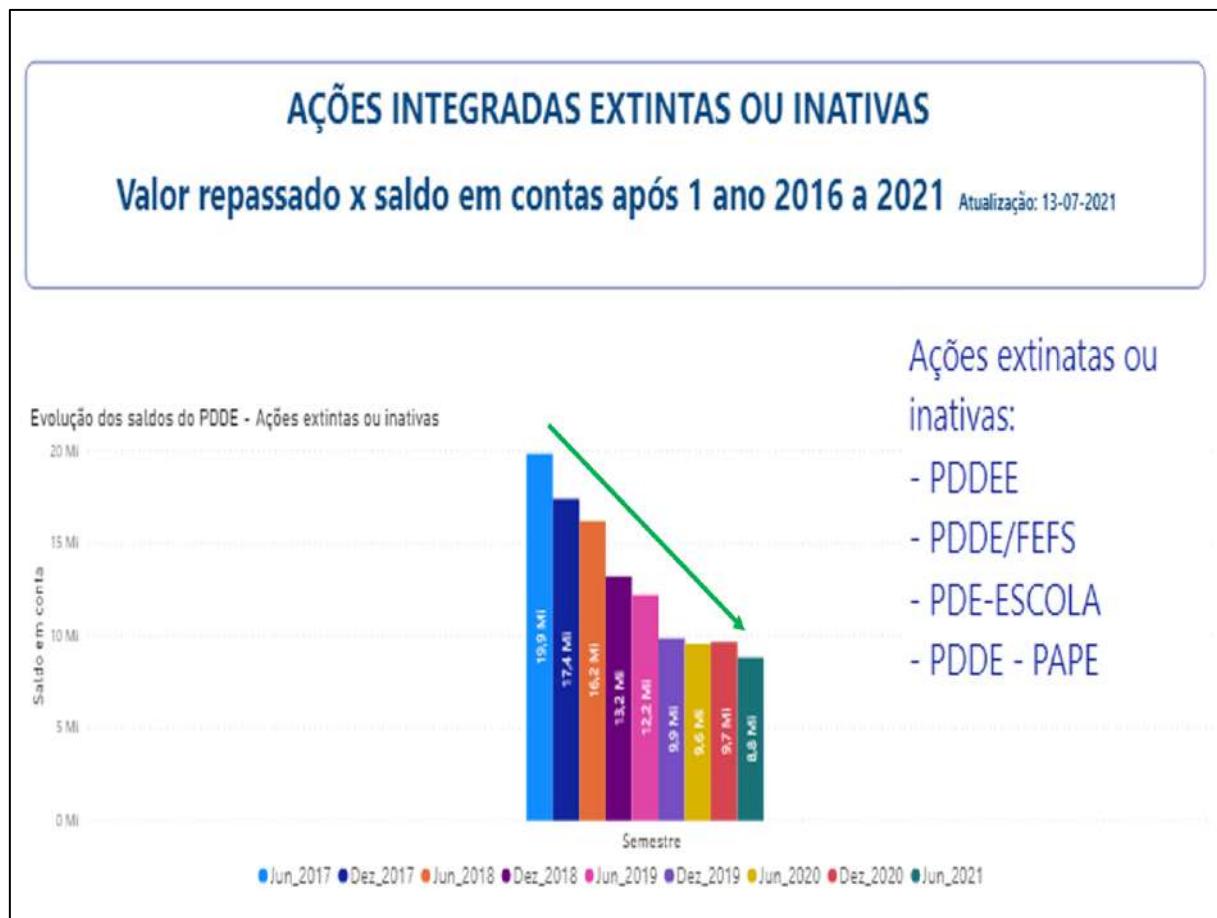


Além da situação de ações ainda em execução, outro problema identificado ao levantar as informações refere-se aos saldos de recursos em conta de Ações Integradas extintas ou inativas. A Figura 7 traz dados preocupantes referentes a esses valores, indicando que, apesar



da redução dos saldos ao longo dos anos, ainda se mantêm R\$ 8,8 milhões de recursos dessas ações em contas bancárias dos estabelecimentos de Ensino.

Figura 7 – Valor repassado e saldo de contas das Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2016 a 2021



Fonte: SIGEF/FNDE

No estudo de Franck (2021), que teve como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo PDDE, ficou evidenciado que a rotatividade dos gestores, a insegurança ou medo em aplicar os recursos, a questão da falta ou excesso de informação/comunicação e a necessidade de capacitação foram fatores que contribuíram, segundo a percepção dos atores entrevistados, para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos nos municípios brasileiros.

Em 2019, o FNDE contratou consultoria para avaliar as experiências de assistência técnica desenvolvidas pelas áreas finalísticas do FNDE, incluindo os programas educacionais que envolvem descentralização de recursos⁴. Sobre o PDDE, a consultoria identificou dificuldades relacionadas à composição dos conselhos escolares para gerir os recursos do Programa. Esses conselhos pressupõem a participação de pessoas da comunidade e a responsabilização pela prestação de contas e por eventuais equívocos de execução, que resultam

⁴ Projeto 914BRZ1073.3 – Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa. Consultoria especializada para realizar estudos subsidiários ao processo de avaliação das experiências de assistência técnica desenvolvidas pelas áreas finalísticas do FNDE. Produto 3 – Estudo descritivo das atividades de assistência técnica promovidas pelo FNDE, incluindo análise estatística dos dados primários e informações coletadas em campo, assim como as melhores práticas identificadas



em implicações legais e fiscais inerentes a essa participação, que é voluntária. É comum que os participantes não detenham os conhecimentos necessários para gerir uma situação similar à de uma empresa, como é o caso das UEx e EEx. Outra questão apontada foi o excesso de burocracia, uma vez que cada Programa gera um processo de prestação de contas. No caso do PDDE, as ações agregadas também geram, cada uma, um processo distinto de prestação de contas, o que foi considerado como um fator que dificulta a execução do Programa. Foi questionada ainda a qualidade de atendimento e despreparo sobre o PDDE em agências do Banco do Brasil, para o uso do Cartão PDDE. A assistência técnica oferecida pelo FNDE foi considerada genérica e que, portanto, não atendem aos casos que saem do percurso previsto para a execução do PDDE e dos demais programas do FNDE. A consultoria foi realizada em 2019, antes da Pandemia da COVID-19 e, já naquela ocasião, o problema dos saldos nas contas do PDDE estava presente.

Evidenciou-se, ainda, que a pura descentralização de recursos de forma isolada não garante uma democratização na gestão escolar, de modo que os gestores possam utilizar todos os recursos disponíveis para as ações necessárias, com vistas à melhoria das condições escolares. A observação atenta nos espaços escolares pode revelar inúmeros aspectos e condições, que podem indicar caminhos para o uso desses recursos, e assegurar que não haja desperdícios ou prejuízos para a educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo adotado de descentralização de recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) contribuiu para que mais recursos sejam direcionados para as escolas – iniciativa primordial para garantir melhorias em suas condições físicas e pedagógicas – e as ações integradas ao PDDE reforçaram a autonomia das escolas na implementação de políticas educacionais. Esse repasse direto de recursos, no entanto, quando contrastado com os elevados níveis de inexecução de recursos, levanta perguntas sobre quais motivos que levaram ao não emprego de parte dos recursos nos prazos previstos.

A gestão democrática na execução dos recursos do PDDE e ações integradas deve se sobrepor aos interesses políticos locais do individual ao coletivo. Pode-se considerar que os recursos ainda são escassos, mas é fato que crescem as ações, e proporcionalmente, a responsabilidade em administrá-las. Com a descentralização dos recursos, as equipes têm tido mais autonomia nas escolas, entretanto, esses valores não executados e estagnados em conta, indicam a necessidade de maior planejamento, engajamento, organização e cooperação entre os atores e entidades.

A destinação adequada desses recursos pode representar melhorias para o ensino e aprendizagem. O cuidado contínuo com os serviços e produtos existentes na escola é uma atividade que os gestores da escola e do PDDE devem acompanhar, fazendo os ajustes e utilizando os recursos de forma correta e no tempo certo, para que não se transforme em um problema sem controle, que determine o retorno desses recursos para a União, prejudicando ainda mais a educação em nosso País.

Novos estudos são necessários a fim de identificar e sistematizar os motivos da não utilização dos recursos pelas escolas, os quais podem estar relacionados à ausência de condições administrativas, à carência de pessoal qualificado para o desenvolvimento das atividades previstas, à falta de conhecimento ou de informações sobre o PDDE e suas ações ou, por exemplo, à difusão de informações equivocadas. Também é necessário avaliar o grau de participação da comunidade escolar nas fases de execução e prestação de contas, as dificuldades dos gestores escolares em conciliar o cumprimento de suas atribuições na Unidade Executora (UEx) e suas responsabilidades profissionais acadêmicas, se há dificuldades nos processos de eleição e posse de membros das UEx,



Para além da realização de estudos, aprimoramentos à gestão do PDDE podem ser feitos para facilitar o uso dos recursos. Um aspecto crucial é avançar ainda mais na desburocratização do Programa para reduzir o medo dos gestores das UEx na utilização dos recursos. Além disso, ampliar o conhecimento dos gestores sobre os objetivos e características do PDDE Básico e de cada ação integrada e a forma de gestão dos recursos, com o envio de comunicados tempestivos, pelo FNDE, informando as escolas sobre as transferências financeiras, alterações no Programa etc., bem como a disponibilização de atendimento às escolas por aplicativo *whatsapp*, com uma estrutura adequada, com respostas uniformes e precisas aos interessados e respondendo às dúvidas que surgirem na execução. Esses aprimoramentos na gestão conferirão maior segurança e tempestividade aos executores escolares na aplicação dos recursos.

Em que pesem os problemas levantados, há de se destacar a importância da existência de programas como o PDDE, para apoiar a melhoria das condições escolares em nosso País. Abicalil e Neto (2010) ao discutirem o Sistema único versus Sistema Descentralizado, abordam a relevância da simplificação das estruturas, a descentralização dos processos de decisão e o fortalecimento da escola.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos; NETO, Odorico Ferreira Cardos. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de mato grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA. R. P. de; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13 a 35.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ARRETCHE, Marta Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília, CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL, **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em:[L11947 \(planalto.gov.br\).](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

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

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



BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Relatório de Gestão FNDE 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Painéis dinâmicos contendo dados sobre os Programas PDDE, PNATE e**

Caminho da Escola. Brasília, DF: Fnde, 2021a. Disponível

em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzU4NDI3ZGYtYjExZi00NDc4LWI5YWMtODc1Mzk3ZDFIY2E4IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWItLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 14, de 16 de setembro de 2021.** Dispõe sobre a repactuação dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola para o apoio ao retorno presencial das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação básica nacional, em decorrência da pandemia de Covid-19. Brasília, DF: FNDE, 2021b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 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 nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2021b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística de Educação Básica -2019.** Brasília, DF. 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, volume 28, n. 100. Campinas, out. 2007.

FRANCK, Luciana Nazaré de Souza. **A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da educação: análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).** 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação:** implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/2650/1/robertojorgeaboukalam.pdf>.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Diretor da Escola: uma Proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. A Educação no Brasil: uma Perspectiva Internacional. 2021. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/ocde-com-apoio-do-todos-pela-educacao-lanca-relatorio-inedito-sobre-a-educacao-brasileira/>.



UNESCO. A Comissão Futuros da Educação da UNESCO apela pelo planejamento antecipado contra o aumento das desigualdades após a COVID-19. Paris: Unesco, 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/comissao-futuros-da-educacao-da-unesco-apela-ao-planejamento-antecipado-o-aumento-das>.

UNESCO. Educação: da interrupção à recuperação. Paris: Unesco, 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>.

OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES E OS DESAFIOS NA EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA DE RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO

SUPPLEMENTARY PROGRAMS AND THE CHALLENGES IN THE DECENTRALIZED EXECUTION OF FINANCIAL RESOURCES TRANSFERRED BY THE UNION

Recebido: 10/01/2021 | Aceito: 15/05/2021 | Publicado: 20/06/2021

Ana Luiza Cruz Sá Barreto

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1672-165X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2172018413006090>

Centro Universitário de Brasília, UniCEUB, Brasil

E-mail: ana.barreto@fnde.gov.br

RESUMO

O presente artigo discute algumas dificuldades envolvidas na execução dos Programas Suplementares, programas de adesão voluntária, criados pelo governo federal e executados pelos demais entes federativos, com recursos transferidos pela União. A partir do uso do método de análise documental, foram examinadas algumas regras dispostas nas Resoluções do FNDE que normatizam a execução financeira desses programas, e considerados os dados sobre a transferência e a utilização dos recursos. Ao identificar alguns problemas relacionados ao financiamento e à execução dos Programas Suplementares, o artigo propõe uma reflexão sobre os frágeis limites do pacto federativo brasileiro e a necessidade de uma revisão do papel supletivo, redistributivo e coordenador da União em matéria educacional.

Palavras-chave: Federalismo, Financiamento da Educação, Descentralização.

ABSTRACT

This article discusses some difficulties involved in the execution of Supplementary Programs, voluntary adhesion programs, created by the federal government and executed by other federative entities, with resources transferred by the Union. Using the method of document analysis, some rules were examined in the FNDE Resolutions that regulate the financial execution of these programs, and considering the data on the transfer and use of resources. By identifying some problems related to the financing and execution of Supplementary Programs, the article proposes a reflection on the fragile limits of the Brazilian federative pact and the need to review the supplementary, redistributive and coordinating role of the Union in educational matters.

Keywords: Federalism, Education financing, Decentralization.





INTRODUÇÃO

Sob o rótulo de “Programas Suplementares¹” estão reunidos programas e ações educacionais criados pelo Ministério da Educação (MEC) que preveem repasse direto aos municípios e estados brasileiros que aderem voluntariamente aos programas e recebem recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mediante autorização das secretarias gestoras no MEC.

Os programas apoiam as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e modalidades e suplementam os recursos financeiros que os entes federados já empregam em suas localidades, contribuindo para a ampliação ou a melhoria da oferta de educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

Embora o FNDE transfira recursos a título de suplementação no âmbito de outros programas educacionais, como é o caso do Programa de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), a forma de cálculo dos valores a serem transferidos, bem como algumas especificidades na natureza do repasse, diferenciam esses programas daqueles considerados Programas Suplementares.

Enquanto no PNAE e no PNATE as transferências consideram o número de estudantes informados no Censo Escolar do ano anterior, nos Programas Suplementares, os valores dos repasses são calculados com base em fórmulas específicas e não estão condicionados aos dados do Censo Escolar.

Além disso, as transferências de recursos dos primeiros ocorrem periodicamente (em ambos os casos, os repasses são realizados em dez parcelas durante o exercício) e, se não houver pendência de prestação de contas ou problemas cadastrais, não há impedimento para o ente executor receber esses recursos transferidos regularmente pelo FNDE. No caso dos Programas Suplementares, os repasses não têm a mesma regularidade e estão condicionados à autorização das secretarias gestoras no Ministério da Educação (MEC) que recebem os pedidos de apoio financeiro dos entes interessados em aderir aos programas.

As secretarias gestoras dos Programas Suplementares são responsáveis pela elaboração dos contornos pedagógicos dos programas (objetivos, público-alvo, critérios de participação, regras de análise e de avaliação do cumprimento das metas acordadas, etc.) e pelo cálculo dos valores a serem transferidos pelo FNDE. Como acontece em diversas iniciativas em matéria de educação, esses programas exigem a atuação coordenada e colaborativa de diversos atores envolvidos em sua execução.

Embora não participe diretamente da criação dos Programas Suplementares, o FNDE contribui com a elaboração dos normativos que orientam a execução financeira dos recursos transferidos e a prestação de contas de sua utilização. A atuação do FNDE, na condição de agente executor dos repasses financeiros, contribui para uma aproximação com os entes executores beneficiários dos recursos. Além disso, sua atribuição de prestar assistência técnica sobre a correta utilização dos recursos lhe permite identificar as dificuldades que os entes eventualmente enfrentam na utilização dos valores transferidos e na execução das ações planejadas no escopo dos programas.

Os entes executores, por sua vez, ao firmarem adesão aos programas junto ao Ministério da Educação, se comprometem a observar as diretrizes e regras definidas pela União. Assumem as responsabilidades que lhes são atribuídas em troca do apoio financeiro que o Governo

¹ Não há registro do termo “Programas Suplementares” nas normas que instituem os programas, mas o FNDE reuniu as iniciativas sob essa nomenclatura, em razão de suas características semelhantes, entre elas os critérios de participação dos entes a partir de Termo de Adesão e a necessidade de autorização das secretarias do MEC para a realização das transferências de recursos. Na página do FNDE na internet, em https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares, é possível obter informações sobre eles.



Federal oferece para garantir a ampliação e a melhoria da oferta educacional nas áreas que julga estratégicas ou relevantes para o desenvolvimento do País.

Em um Estado federado, como é o caso do Brasil, onde todos os entes têm autonomia política e tributária, são muitos os desafios envolvidos na implementação de políticas e programas educacionais idealizados pelo governo central e executados pelos entes subnacionais. É fundamental a atuação cooperativa e coordenada dos entes federados em torno de um objetivo político comum.

A adesão aos programas por parte dos entes executores, bem como a transferência de recursos financeiros por parte da União, não garante que as ações sejam desenvolvidas e nem que os objetivos idealizados sejam atendidos. Uma confirmação disso são os elevados valores de saldos remanescentes em contas bancárias dos referidos programas.

Se, ao longo de mais de uma década (os repasses no âmbito de alguns desses programas se iniciaram no ano de 2006), recursos financeiros foram transferidos para a realização de ações pensadas pelo governo central e aceitas pelos governos subnacionais, por que parte desses recursos ainda permanece nas contas correntes dos entes executores, sem utilização? É possível explicar essa situação atribuindo a responsabilidade exclusivamente a estados e municípios, uma vez que firmaram o compromisso de implementar os programas em suas localidades e detêm os recursos financeiros para isso? Ou é possível uma compreensão mais complexa, que considera os outros atores envolvidos na execução dos programas, como MEC e FNDE?

Este artigo traz algumas reflexões que buscam trazer esse debate à tona, partindo do ponto de vista de que a natureza da relação entre a União e os demais entes federados é um aspecto que deve compor o conjunto de variáveis que ajudam a explicar a situação atual desses programas. Uma análise da execução dos Programas Suplementares tem relação direta com as discussões sobre o federalismo na educação brasileira. Compreender como essas iniciativas criadas pelo Ministério da Educação revelam as marcas de um modelo hegemônico de atuação da União na indução e no financiamento das políticas públicas educacionais (CUNHA; DAMASCO, 2021) pode contribuir para identificar falhas e corrigir ações que dificultam o sucesso dessas políticas.

OS PROGRAMAS SUPLEMENTARES

Embora haja semelhanças entre os Programas Suplementares, o que permite que estejam reunidos sob esse título, também há diferenças e especificidades em relação a cada um deles. O quadro a seguir apresenta uma síntese dessas características.

Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa de apoio a novas turmas de educação infantil	Resolução FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013	Apoiar a manutenção de novas turmas de educação infantil (aqueles cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal



Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil	Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013	Apoiar a manutenção de novas turmas em novos estabelecimentos de educação infantil (aqueles cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal
Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil	Resolução FNDE nº 17, de 16 de maio de 2013	Apoiar o atendimento, em creches, de crianças de zero a 48 meses beneficiárias do Programa Bolsa Família	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Prefeituras municipais e a secretaria de educação do Distrito Federal
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	Resolução nº 17, de 07 de outubro de 2020	Apoiar a ampliação do ensino médio em tempo integral nas redes públicas estaduais	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Resolução nº 9, de 16 de dezembro de 2016	Apoiar ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos	Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC)*	Prefeituras municipais e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)	Resolução nº 11, de 7 de outubro de 2020	Apoiar a manutenção de novas turmas de educação de jovens e adultos (aqueles cujas matrículas ainda não estão sendo consideradas no cálculo dos recursos do Fundeb)	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Prefeituras municipais e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano)	Resolução FNDE nº 13, de 10 de setembro de 2021	Apoiar a elevação da escolaridade, a participação cidadã e a qualificação profissional inicial de jovens que, por diversos fatores, foram excluídos do processo de escolarização	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Prefeituras dos municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes e secretarias de educação dos estados ou do Distrito Federal



Programa	Resolução FNDE mais recente	Objetivo	Secretaria gestora no MEC	Quem pode aderir
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo – Saberes da Terra)	Resolução FNDE nº 13, de 10 de setembro de 2021	Apoiar a elevação da escolaridade, a participação cidadã e a qualificação profissional inicial de jovens agricultores familiares que, por diversos fatores, foram excluídos do processo de escolarização	Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)*	Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e prefeituras dos municípios com maior número de escolas no campo ou integrantes dos Territórios da Cidadania
Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (Pronatec)	Resolução nº 18, de 7 de outubro de 2020	Ofertar vagas em cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional e técnicos de nível médio, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC)	Distrito Federal, estados e municípios, por meio dos órgãos gestores de educação profissional e tecnológica ou das instituições da administração indireta

*Até 2018, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) foi responsável pela gestão nacional do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano e Projovem Campo). Com a extinção da SECADI/MEC, a Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC) assumiu a gestão do PBA e a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) passou a ser gestora do PEJA e do Projovem.

De modo geral, a adesão dos parceiros interessados em executar os programas se dá por meio de Termo de Adesão (ou Termo de Compromisso), documento disponível nos sistemas eletrônicos de gestão dos Programas² disponibilizados pelas Secretarias do Ministério da Educação. Esse termo deve ser encaminhado ao MEC, com a assinatura do dirigente máximo da entidade executora. Além disso, os parceiros também formalizam o planejamento de execução das ações ou cadastram, nos sistemas específicos de gestão, as metas que planejam atender durante o período de execução do programa.

Esses planos de execução são analisados e aprovados pelas secretarias gestoras no MEC, que autorizam o FNDE a realizar as transferências de recursos com base nessas informações. As condições e critérios de participação e de análise estão normalmente previstos em normativos publicados pelas secretarias do MEC e seguem diretrizes gerais que estão nas leis ou decretos que instituem os programas.

As Resoluções do FNDE estabelecem as normas e os procedimentos para a transferência dos recursos, assim como para a utilização e a prestação de contas pelos entes executores. Embora sejam elaboradas com a participação das equipes técnicas do FNDE e referendadas pelo Conselho Deliberativo da Autarquia, seu escopo segue definições mais gerais que estão dispostas nos normativos elaborados pelo Ministério da Educação. De modo resumido, essas

² No caso dos Programas de Apoio à Educação Infantil, do EMTI e do PEJA, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec); o Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), no caso do PBA; e o Sistec (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica), para o Pronatec.



são algumas regras definidas nas resoluções do FNDE, comuns aos diversos Programas Suplementares:

Fórmula de cálculo do valor a ser transferido: as secretarias gestoras dos programas são responsáveis por calcular o valor que os entes executores devem receber, no âmbito de cada programa, mas é nas resoluções do FNDE que estão descritas as fórmulas usadas pelas secretarias no cálculo dos valores a serem transferidos.

Utilização dos recursos em obediência às normas para licitações e contratos da Administração Pública: os entes executores devem seguir as regras previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (que institui a modalidade do pregão para aquisição de bens e serviços comuns), no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns) e em legislações correlatas em suas localidades.

Despesas permitidas: as resoluções determinam os tipos de despesas que podem ser custeadas com os recursos dos programas, reproduzindo as normas que constam dos instrumentos que os instituem. Na maioria dos casos, apenas as despesas de custeio são permitidas³. Algumas resoluções descrevem com detalhes os itens que podem ser custeados. Outras determinam, de modo mais geral, que os valores transferidos devem ser utilizados em despesas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Movimentação dos recursos na conta corrente específica do programa: o FNDE providencia a abertura de conta corrente do programa, para cada ente executor. As transferências e pagamentos devem ser realizados a partir dessa conta corrente, apenas para fornecedores e beneficiários diretos dos pagamentos, sendo proibida a transferência de recursos para outras contas correntes do ente executor.

Reprogramação: ao final do exercício financeiro, o saldo existente nas contas correntes pode ser reprogramado para utilização no exercício subsequente, nas despesas permitidas pelos programas. Os entes executores não dependem de autorização do MEC e do FNDE para reprogramar os saldos em conta, embora, em muitos casos, algumas especificidades dos programas impeçam que os recursos reprogramados sejam utilizados no exercício seguinte.

Previsão orçamentária e financeira: de acordo com as resoluções dos Programas Suplementares, os repasses decorrem de dotação orçamentária específica e dependem dos limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do governo federal.

Prestação de contas: as resoluções determinam um prazo final para envio das prestações de contas, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). O FNDE declara omissão o ente executor que não cumpre com a obrigação, mesmo depois de ser notificado da omissão. Medidas visando à recuperação dos valores transferidos são adotadas pela Autarquia e os entes omissos ficam impedidos de receber novas transferências daquele programa, até que resolvam a situação de inadimplência.

Os itens acima não esgotam as normas previstas nas resoluções dos Programas Suplementares, mas exemplificam a natureza das regras dispostas nesses normativos. Além dos procedimentos mais gerais, definidos em todas as resoluções dos programas, ainda há as regras específicas de cada um e a descrição detalhada das atribuições de cada ator envolvido na execução financeira do programa – secretaria do MEC, FNDE e entes executores.

³ Somente no caso do EMTI são permitidas despesas de capital.



O FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 determina que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ainda que o sistema federativo no Brasil tenha sido declarado desde a Constituição Republicana de 1891, é com a Carta de 1988 que o federalismo brasileiro se fortalece, sobretudo porque sua promulgação ocorre num contexto de redemocratização, retomada das eleições diretas e fortalecimento da autoridade dos governos locais (estados e municípios).

Um Estado federativo é aquele dividido em regiões que têm, cada uma, um governo próprio e estão unidas sob um governo central. Ao contrário dos estados unitários, onde somente o governo central tem autoridade política, nos estados federados coexistem pelo menos dois níveis de governo sobre o mesmo território e seus habitantes, pressupondo a descentralização do poder político (SOARES & MACHADO, 2018). A autoridade dos governos locais é legitimada pelo voto popular direto da população sob sua jurisdição.

A atual constituição brasileira também determinou a autonomia de todos os entes federados, e definiu suas competências em matéria legislativa, declarando temas para os quais a União e os estados devem legislar concorrentemente e os assuntos nos quais as competências de legislar são exclusivas de cada ente.

A respeito das competências dos entes federativos em relação à educação, a Carta Magna determina:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

A União tem papel central na definição das diretrizes e bases da educação nacional e deve exercer esse papel redistribuindo e suplementando investimentos e iniciativas que contribuam para reduzir desigualdades entre as unidades federativas e garantir um padrão mínimo de qualidade na educação nacional. Mas a Constituição também determina a concorrência entre as competências para legislar. De acordo com Arretche (2004), ao optar pelo formato das competências concorrentes para a maioria das políticas sociais brasileiras, a Constituição de 1988 contribuiu para dispersar esforços, para a superposição de ações e para desigualdades territoriais na provisão de serviços. Para a autora, como qualquer ente federativo



está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a realizar ações e programas nessas áreas.

Soares e Machado (2018) também apontam para a falta de compatibilização entre a descentralização fiscal implantada pela Constituição de 1988 e a descentralização administrativa. Para os autores, a descentralização de recursos fiscais não foi acompanhada por uma definição clara de competências, o que gerou “duplicidades e omissões e ainda grandes iniquidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional” (SOARES & MACHADO, 2018, p. 81).

Entende-se, portanto, que a existência de recursos próprios dos entes subnacionais não significa, necessariamente, o sucesso nas políticas públicas voltadas à educação. Sem uma definição explícita do papel de cada ente e sem a coordenação de esforços, os recursos podem ser mal-empregados. Arretche (2004) considera que a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que, muitas vezes, esses governos adotem políticas próprias que não se aproximam das iniciativas do governo federal.

Essas condições exigem um esforço de coordenação e de diálogo entre os entes federativos de modo a reduzir as ações dispersas e desconectadas entre si e promover o uso combinado dos recursos disponíveis.

Por outro lado, mesmo com a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, a União ainda é a maior detentora dos recursos arrecadados com impostos, e os demais entes federados ainda contam com as transferências de recursos do governo federal para complementar a oferta de políticas públicas em suas localidades.

Em um sistema de arrecadação tributária bastante concentrado e desigual como o nosso, em que a União é a destinatária dos recolhimentos de quatro dos cinco principais impostos (ARRETCHE, 2004) e há diferenças significativas na arrecadação dos estados e dos municípios, a transferência de recursos por parte do governo federal para os demais entes federados é uma forma de redistribuir os recursos arrecadados pela União no investimento em ações que são relevantes, do ponto de vista do governo central.

Entende-se, portanto, que a centralização dos recursos na União não é necessariamente um problema. Isso porque, considerada sua função de reduzir as diferenças entre os entes subnacionais, a União pode usar os recursos que detém para melhorar as condições dos entes que arrecadam menos. Nas palavras de Soares e Machado (2018):

A estrutura do federalismo fiscal em um país favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União e possibilita distribuí-los de forma a minimizar inequidades verticais e horizontais entre os entes federados de forma sustentável, o que significa ter mecanismos mais perenes de distribuição de recursos e, ainda, de responsabilização fiscal (MACHADO; SOARES, 2018, p. 64).

Ocorre que nem sempre os recursos que o governo federal descentraliza, para o desenvolvimento de ações que julga prioritárias, representam a necessidade dos entes subnacionais. Cruz (2011) denuncia que especialmente os estados e municípios mais carentes acabam pleiteando apoio financeiro para as ações financiáveis em determinado período, apenas para obterem recursos financeiros, sem que essas ações representem as demandas efetivas de seus sistemas de ensino.

Isso talvez ajude a explicar por que a adesão aos termos de compromisso dos Programas Suplementares e a transferência de recursos por parte do FNDE não implicam, necessariamente, no cumprimento das ações previstas no âmbito dos programas. Ao aderirem aos programas, os entes executores podem não estar comprometidos com seus objetivos e nem convencidos de que são de fato relevantes para sua própria realidade.



Considerando que os programas que o governo federal cria e para os quais descentraliza recursos buscam o atingimento de objetivos do conjunto da nação brasileira e materializam a função redistributiva e supletiva da União, o governo central precisa convencer seus parceiros executores de que “estão no caminho certo” ao aderir aos programas. Mais: precisa atuar para que os entes formalizem as adesões cientes de suas complexas responsabilidades e que se sintam firmemente motivados a cumpri-las.

Como a União pode realizar essas importantes tarefas? No próximo tópico, a partir do levantamento de alguns problemas identificados no financiamento e na execução dos Programas Suplementares, pretende-se identificar algumas iniciativas nesse sentido.

FRAGILIDADES NO FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES – O QUE PODEMOS APRENDER COM ELAS?

A Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que criou o FNDE⁴, determinou que os programas executados pela Autarquia seriam regulamentados pelo seu Conselho Deliberativo.

Art. 7º A implementação das ações educacionais a cargo do FNDE será regulamentada por seu Conselho Deliberativo, órgão de deliberação superior, cuja composição e forma de funcionamento constarão de sua estrutura regimental (BRASIL, 1968).

As leis e portarias do MEC que instituem os Programas Suplementares estabelecem que a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE é o ato normativo que deve disciplinar as regras de utilização de recursos transferidos no âmbito desses programas.

É com base nessas resoluções, aliadas aos normativos publicados pelas secretarias gestoras no MEC, que os entes executores identificam as normas e procedimentos que devem adotar para desenvolver as ações dos programas e prestar contas de sua utilização.

As reflexões apresentadas no presente artigo estão fundamentadas na experiência da autora com a assistência técnica aos parceiros executores dos Programas Suplementares⁵ e na análise dos textos das resoluções desses programas, que são a comunicação primária e oficial do FNDE com os estados e municípios que os executam.

De acordo com Junior et al. (2021), a análise documental faz uso do documento como objeto de estudo e a escolha sobre os documentos que serão analisados se dá em razão dos objetivos da pesquisa. Uma vez que o presente estudo tem o propósito de discutir algumas dificuldades envolvidas na execução dos Programas Suplementares, a análise das resoluções desses programas pode oferecer indícios sobre as razões dessas dificuldades.

A experiência no atendimento ao público que atua na execução desses programas e a evidência de elevados saldos em conta de recursos nas contas correntes dos programas indicam que algumas dificuldades na execução desses recursos podem ter relação direta com as regras de sua utilização. A partir desta compreensão, a análise dos textos das resoluções buscou identificar que aspectos dessas normas podem contribuir para dificultar a execução dos Programas Suplementares e o consequente atingimento dos objetivos para os quais foram criados.

Por outro lado, como defendem Fávero e Centenaro (2019), os documentos não informam tudo de que necessitamos para compreender uma realidade. É necessário decifrá-los,

⁴ Na ocasião em que a lei foi publicada, o FNDE era o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP).

⁵ No FNDE, é a Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios, da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (CGAUX/DIGEF), a responsável pela execução orçamentária e financeira dos Programas Suplementares e pela oferta de assistência técnica aos entes executores sobre a correta utilização dos recursos transferidos. A autora compôs a equipe da CGAUX no período entre abril de 2008 e agosto de 2021.



compreender os contextos em que se inserem, a correlação de forças que contribuíram para sua elaboração e os aspectos não mencionados, ou que não são declarados textualmente.

O ato de “capturar” as pistas oferecidas auxilia a entender o movimento histórico, as ideias mestras das diretrizes educacionais de um determinado tempo e conduz a investigação das origens, das tendências, das influências e das ressignificações envolvidas na elaboração dos documentos. Há que termos a perspicácia de questionar a aparência das fontes, de modo especial os conceitos que elas trazem. Elas possuem muito mais elementos daqueles ditos textualmente. Os não ditos, ou seja, aquilo que é silenciado num documento ou fonte poderá ser mais importante daquilo que é proclamado. Eis aí um grande desafio do documento que se posiciona como algo enredado e complexo: buscar com profundidade o que está dito e o que não está. (FÁVERO; CENTENARO, 2019, p. 179).

Neste sentido, a teoria é importante arcabouço na interpretação dos documentos e na construção de uma compreensão dos dados que eles apresentam. As discussões teóricas a respeito da relação entre federalismo e educação foram um importante instrumento para reunir as informações identificadas nas análises dos documentos orientadores da execução dos Programas Suplementares. Também ofereceram uma compreensão de como essas orientações revelam a natureza da relação entre a União e os entes federados que ela apoia.

Os problemas apontados a seguir são o resultado dessa análise.

1. FALTA DE TRANSPARÊNCIA SOBRE AS REGRAS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

Como mencionado anteriormente, as resoluções do FNDE determinam os procedimentos de transferência dos recursos financeiros e de sua execução, mas parte significativa dessas regras já está disposta em normativos que antecedem a publicação das resoluções, como as leis e portarias do MEC que instituem os programas e definem as regras e critérios de participação dos entes.

Com tantas normas publicadas, espera-se que não restem dúvidas sobre como os recursos podem ser utilizados, mas isso nem sempre acontece. Um exemplo se dá com as resoluções dos programas de apoio à educação infantil: o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, o Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e o Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil. As resoluções do FNDE que orientam sua execução são as de nºs 15, 16 e 17, respectivamente. Todas de 16 de maio de 2013.

Os recursos autorizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), gestora nacional, e transferidos pelo FNDE, no âmbito desses programas, podem ser utilizados em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública, de acordo com o que estabelece o art. 70 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

O referido art. 70 da LDB esclarece quais despesas podem ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;



V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

O artigo 70, entretanto, reúne despesas de custeio e despesas de capital e, com exceção da Resolução FNDE nº 15/2013, que menciona a obrigação de os entes utilizarem os recursos do Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos em despesas correntes⁶, as outras resoluções dos programas de apoio à educação infantil não são conclusivas sobre isso.

Em 2014, foi publicada a Resolução SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014, definindo as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses. O Anexo da referida resolução apresenta os tipos de despesas que podem ser custeadas com os recursos do Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil.

Embora a Resolução SEB nº 1/2014 se refira diretamente apenas aos recursos transferidos no âmbito da Resolução nº 17/2013, tem sido utilizada como referência para os demais programas de apoio à educação infantil. Isso está disposto no Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil, como se confirma a seguir:

Atenção: Além desses normativos, ainda há a Resolução SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014, que define quais despesas são permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal para os programas de apoio à Educação Infantil. Embora tenha sido publicada especialmente para orientar os gastos com o uso dos recursos repassados a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, essa resolução pode ser utilizada como parâmetro para o uso dos recursos dos três programas. (BRASIL, 2017, p. 31).

O Manual oferece uma descrição detalhada sobre a execução financeira dos programas de apoio à educação infantil e é um documento orientador que reduz as lacunas nas resoluções de 2013, mas ele só foi publicado em 2017 e os repasses desses programas já vinham ocorrendo desde 2012.

Ainda sobre a pouca transparência nas regras de execução dos programas, é interessante mencionar que os repasses dos três programas de apoio à educação infantil tratados neste tópico, bem como as transferências de recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) consideram, no cálculo dos valores a serem transferidos, o número de novas matrículas previstas pelos entes executores que ainda não estão sendo apoiadas pelos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

No caso dos programas de apoio à educação infantil, embora o número de novas matrículas seja uma referência para o cálculo do valor a ser transferido, os entes podem utilizá-lo no pagamento de despesas que atendem toda a educação infantil, não apenas às novas matrículas. Já em relação ao PEJA, os recursos só podem ser utilizados nas despesas das turmas que incluem novas matrículas na educação de jovens e adultos. Em todos os casos, as resoluções

⁶ “Art. 2º Os recursos financeiros transferidos nos termos desta Resolução deverão ser aplicados exclusivamente em despesas correntes para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública, de acordo com o que estabelece o art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (BRASIL, 2013).



não esclarecem essas condições. Como, na dúvida, muitos entes escolhem não arriscar uma execução irregular, acabam deixando de usar os recursos em conta.

Em relação aos normativos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), também é possível identificar pouca nitidez nas regras de utilização dos recursos autorizados pela secretaria gestora (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC) e transferidos pelo FNDE.

A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa, determinou em seu art. 6º, § 4º, que os recursos transferidos correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, os encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário. A Resolução FNDE nº 8, de 20 de março de 2013 (referente aos recursos transferidos aos estados, DF e municípios), bem como a Resolução FNDE nº 7, de 20 de março de 2013 (que trata dos recursos repassados às instituições do Serviço Nacional de Aprendizagem – SNA), não dão mais precisão à regra disposta na lei que instituiu o Programa.

Os parceiros ofertantes do Pronatec muitas vezes dirigem ao FNDE questionamentos sobre o tipo de despesas que podem custear com os recursos do programa. As orientações transmitidas aos executores esclarecem que os recursos do Pronatec só podem ser usados com despesas de custeio.

Essa proibição não está explícita nas normas que regem o programa, como mencionado acima, mas está fundamentada na compreensão de que, como o Pronatec foi criado para ampliar a oferta de vagas na educação profissional e tecnológica, parte-se do pressuposto de que o parceiro que oferta as vagas já tem a estrutura mínima para oferecer o curso (equipamentos e material permanente). Assim, as despesas que ele pode custear com os recursos transferidos são as despesas correntes, como a aquisição de materiais de consumo, pagamento de aluguel de espaços físicos, remuneração de pessoal, etc.

Normativos que oferecem uma apresentação evidente das regras que valem para a execução dos recursos transferidos pela União são uma necessidade indispensável para o sucesso dos programas que preveem a execução descentralizada pelos entes subnacionais. Permitem que os parceiros executores se sintam mais seguros na utilização dos recursos e reduzem a impugnação de despesas na ocasião da análise das prestações de contas.

2. EXCESSO DE REGRAS PARA A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

Defender mais transparência na definição e na comunicação sobre as normas de execução dos programas financiados com apoio da União não significa advogar por um excesso de regras a respeito de como os entes devem implementar os programas em suas localidades.

Um exemplo do excesso de prescrições é a Resolução FNDE nº 8, de 16 de abril de 2014, que estabelece os critérios e as normas para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano), para o ingresso de estudantes a partir de 2014. O art. 6º da referida resolução apresenta uma lista de 41 responsabilidades dos entes executores em relação ao programa.

Esta lista extensa de atribuições inclui responsabilidades mais gerais e indispensáveis, como a obrigação de aderir ao programa por meio de Termo de Adesão (inciso I do art. 6º) e utilizar os recursos exclusivamente nas ações previstas na resolução (inciso IV), até atribuições mais específicas, que denotam certa rigidez na definição de como os entes devem executar o programa. A seguir, alguns incisos do artigo mencionado demonstram isso:

Art. 6º Aos Entes Executores (EEx) do Projovem Urbano cabem as seguintes responsabilidades:

(...)

XIV - providenciar espaço físico adequado, obrigatoriamente nas escolas de sua rede de ensino, para o funcionamento das turmas e dos núcleos do Projovem Urbano; no



caso de o Plano de Implementação incluir o atendimento a jovens em unidades prisionais, articular-se com os órgãos responsáveis pelas unidades prisionais para providenciar espaço físico adequado ao funcionamento das turmas do Projovem Urbano;

(...)

XVI - garantir as providências necessárias para que a transferência de jovem entre núcleos ou entre municípios aconteça em tempo hábil e conforme os critérios estabelecidos no Programa, no Sistema de Matrícula, Acompanhamento de Frequência e Certificação do Projovem Urbano, não prejudicando a carga horária e pontuação no percurso formativo;

XVII - providenciar que os espaços de funcionamento das coordenações locais e as escolas de sua rede de ensino com turmas e núcleos do Projovem Urbano disponham de espaço físico adequado, equipado com computadores com conexão à internet e impressoras, nos padrões do ProInfo/MEC (especificações descritas nas “Recomendações para a Montagem de Laboratórios de Informática nas Escolas Urbanas”, disponível no portal do Ministério da Educação, http://sip.proinfo.mec.gov.br/upload/manuais/cartilha_urbana2009.pdf) e de acordo com o Projeto Pedagógico Integrado do Programa, em número suficiente para ser usados pelos jovens, matriculados e frequentes, e por seus professores ou educadores;

XVIII - garantir que os jovens das turmas e núcleos do Projovem Urbano tenham completo acesso às diversas dependências das escolas da rede de ensino em que estudam: bibliotecas, laboratórios de informática, refeitórios, quadras esportivas, salas de recursos multifuncionais e demais espaços de uso comum;

XIX - garantir a disponibilidade de laboratórios, oficinas ou outros espaços específicos, de máquinas e equipamentos adequados e em perfeitas condições de uso e segurança, bem como dos materiais destinados às aulas de qualificação profissional, de acordo com os Arcos Ocupacionais definidos pela coordenação local, quando não desenvolver a formação técnica específica pelo PRONATEC;

(...)

XXI - prover os recursos humanos indispensáveis ao desenvolvimento do Projovem Urbano, de acordo com as orientações do Anexo IV desta resolução, que também abrange os perfis profissionais adequados às diferentes funções e as exigências para a contratação de instituição formadora, caso haja necessidade dessa contratação;

(...)

XXIII - garantir a permanente adequação entre o número de estudantes frequentes nas turmas e núcleos, e a quantidade de profissionais atuantes no Projovem Urbano, ajustando a carga horária, quando necessário, dispensando ou demitindo professor ou educador, respeitada a estrutura estabelecida no Projeto Pedagógico Integrado;

XXVII - receber e armazenar todos os materiais didático-pedagógicos entregues pelo Programa, bem como garantir que sejam distribuídos em tempo hábil e em quantidades adequadas aos jovens, aos professores ou educadores, aos formadores e aos gestores locais, de modo que sejam adotados integralmente;

(...)

XXIX - zelar pela conservação dos materiais didático-pedagógicos que não forem utilizados no âmbito do Programa e, utilizando recursos próprios, providenciar sua devolução, em endereço no Distrito Federal a ser fornecido pela SECADI/MEC; ou ainda, após autorização daquela Secretaria, realizar a doação dos materiais eventualmente excedentes a escolas, bibliotecas e programas de juventude vinculados ao poder público;

(...)

XXXI - promover a aproximação e articulação entre as equipes de gestão do Projovem Urbano e das Estações da Juventude (nos municípios onde existam), com o intuito de fortalecer a integração entre as políticas públicas para a juventude, a produção e circulação de informações, buscando enriquecer a realidade dos jovens;

XXXII - promover a aproximação e a articulação entre a gestão do Projovem Urbano e a gestão dos equipamentos públicos de cultura, esporte, assistência social e saúde existentes no território para ampliar as oportunidades de informação e de participação dos alunos do Programa nesses espaços públicos no desenvolvimento das atividades não presenciais do Projovem Urbano. (BRASIL, 2014).



No caso do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), regido pela Portaria MEC nº 2.116, de 16 de dezembro de 2019, e pela Resolução FNDE nº 17, de 7 de outubro de 2021, o excesso de imposições por parte da União se revela na exigência de que os entes executores (Secretarias de Estado de Educação) apresentem planos extensos e complexos que são avaliados e aprovados pela secretaria gestora do Programa, a SEB/MEC. A seguir, o detalhamento desses documentos:

a) Plano de Implementação: a ser entregue pela SEE após o processo de seleção, é composto de lista de escolas selecionadas para participar do EMTI, com suas informações gerais; plano de trabalho, considerando o detalhamento de curto prazo que contemple um período de três anos e vise à implantação da proposta de tempo integral, atendendo a todos os requisitos constantes da Portaria; e matriz curricular, incluindo plano político-pedagógico, aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, conforme critérios definidos por esta Portaria e em consonância com a Lei nº 13.415, de 2017.

b) Plano de Trabalho: compõe o plano de implementação. É um documento extenso que deve apresentar declaração de que as escolas participantes seguirão a matriz curricular aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, a legislação ou documentação comprobatória de encaminhamento do Projeto de Lei que regulamenta a implementação do EMTI nas escolas de ensino médio de tempo integral e que comprova a instituição da equipe de implantação, conforme atribuições descritas em anexo daquela Portaria. O Plano de trabalho ainda deve propor um plano de comunicação e de promoção da participação da comunidade nas escolas e uma proposta de gestão escolar para as escolas participantes, além de outras exigências.

c) Plano de Marcos de Implementação: a ser enviado à SEB/MEC ao final do período de seleção de escolas é um documento que deve conter as ações que serão desenvolvidas, o desembolso orçamentário e respectivas datas, em formato definido pela SEB-MEC.

A que serve a exigência de tantos detalhamentos e um conjunto tão extenso de documentos que os entes executores devem elaborar e submeter à aprovação da secretaria gestora do Programa? Esse rol de documentos ajuda os entes no desenvolvimento das ações do Programa? Contribui para o trabalho de acompanhamento e assessoramento da secretaria gestora do Programa? Garante que os objetivos do EMTI sejam atingidos?

Desde 2017 e até outubro de 2021, a SEB/MEC autorizou e o FNDE transferiu o total de R\$ 1.923.287.505,98 (um bilhão, novecentos e vinte e três milhões, duzentos e oitenta e sete mil, quinhentos e cinco reais e noventa e oito centavos) no âmbito do EMTI. Desse total transferido, havia no final de outubro de 2021 um saldo de R\$ 1.093.598.978,80 (um bilhão, noventa e três milhões, quinhentos e noventa e oito mil, novecentos e setenta e oito reais e oitenta centavos) nas contas das Secretarias de Estado de Educação (SEE) executoras do Programa⁷.

Está claro que tantos planos não garantem a efetiva utilização dos recursos financeiros e, tampouco, o atingimento dos objetivos do Programa. O governo federal investiu esses quase dois bilhões de reais na implementação de escolas de ensino médio em tempo integral, com o propósito de ampliar e melhorar a qualidade da educação oferecida nessa etapa da educação básica.

Todos os entes reconhecem a relevância de cuidar do ensino médio e aderem ao programa com o interesse de fazê-lo acontecer em seus contextos. Mas são muitas as dificuldades de colocá-lo em funcionamento. Entre elas pode estar o conjunto extenso de prescrições que a União determina de modo unilateral e que os entes estaduais muitas vezes não conseguem cumprir.

⁷ Esses dados foram extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF-FNDE). Importante mencionar que do total de R\$ 1.923.287.505,98 transferidos desde a criação do Programa, apenas R\$ 148.174.409,92 foram repassados em 2021.



Ao invés de exigir tantos documentos e engessar os entes em normas construídas sem sua participação direta, a União poderia investir mais tempo e recurso para oferecer apoio aos parceiros, sem os quais o programa não se transforma em realidade.

3. DESCONTINUIDADE DOS PROGRAMAS

Como mencionado anteriormente, em matéria educacional, a União exerce função redistributiva e supletiva, de modo a reduzir as diferenças entre as unidades federadas e garantir um padrão mínimo de qualidade para todo o território nacional. Uma das formas de fazer isso é transferindo recursos aos estados e municípios para a execução dos programas que idealiza, com vistas a atingir os fins que considera relevantes para a nação.

Ocorre que, a cada mudança de governo, podem mudar as prioridades da União e, com isso, a distribuição dos recursos de que dispõe também muda de direção. Mesmo quando os programas são criados por leis, instituídos por norma aprovada pelo Poder Legislativo, o que poderia lhes garantir certa perenidade, podem sofrer com a descontinuidade pela falta de atuação do governo federal.

Essa situação ocorreu com os Programas Suplementares voltados à educação de jovens e adultos, em especial, como o Programa Brasil Alfabetizado. O PBA é executado por estados e municípios e tem o objetivo de reduzir o analfabetismo entre jovens (com mais de 15 anos), adultos e idosos. O apoio da União se concretiza com o pagamento de bolsas aos alfabetizadores voluntários que atuam nas turmas de alfabetização e com a transferência de recursos para os entes executores utilizarem na realização das ações do programa.

O último ciclo do Programa Brasil Alfabetizado foi o de 2016, vigente até dezembro de 2018. Naquele último ano de vigência do programa, com sérias restrições orçamentárias que comprometeram o pagamento de bolsas aos alfabetizadores, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), gestora nacional do Programa à época, idealizou a possibilidade de permitir que os entes executores com saldos em conta⁸ do PBA pudessem usar esses recursos na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos.

A SECADI entendia que essa era uma possibilidade de empregar os valores que já tinham sido transferidos aos entes executores do Programa, sem que fosse nos moldes do Programa Brasil Alfabetizado, que incluía o pagamento de bolsas aos alfabetizadores (sob responsabilidade da União), despesa para a qual não havia limite orçamentário suficiente.

Diante disso, foi publicada a Resolução FNDE nº 25, de 14 de dezembro de 2018, autorizando a utilização dos saldos financeiros nas contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, transferidos no âmbito do PBA, na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Ocorre que, conforme o art. 4º da referida resolução, para utilizar os recursos em conta do PBA no pagamento das despesas com novas turmas de alfabetização na EJA, os entes executores precisavam cadastrar essas novas matrículas em sistema específico, condição semelhante aos critérios de execução do PEJA.

Art. 4º Para utilizar os recursos de que trata esta Resolução, os entes interessados que não estejam inadimplentes em relação à prestação de contas do PBA de anos anteriores devem cadastrar as matrículas das novas turmas de alfabetização na EJA conforme orientações a serem divulgadas pela SECADI/MEC. (BRASIL, 2018).

⁸ De acordo com consulta ao SIGEF, em dezembro de 2018 havia R\$ 181.637.955,90 disponíveis nas contas correntes dos entes executores, no âmbito do PBA. Desconsiderando os valores menores que R\$ 1.000,00, o volume de recursos em conta corrente, transferidos em exercícios anteriores, era de R\$ 181.519.524,01.



Em janeiro de 2019, com o início de uma nova gestão no governo federal, a SECADI/MEC foi extinta e os programas de educação de jovens e adultos, antes geridos por aquela secretaria, foram distribuídos entre a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e a Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC).

A Resolução FNDE nº 25/2018, apesar de vigente até a presente data, nunca surtiu efeitos na prática, porque as orientações para o cadastro de novas matrículas, como previsto no art. 4º mencionado acima, nunca foram divulgadas.

Assim, os entes com saldos em conta do PBA não podem utilizá-los nas ações do Programa, uma vez que o último ciclo terminou no final de 2018, e também não podem usar esses recursos na manutenção de novas turmas de alfabetização na EJA, como previsto na Resolução nº 25/2018.

O Programa não foi formalmente descontinuado, mas na prática deixou de ser executado. O analfabetismo entre jovens, adultos e idosos ainda é presente na realidade brasileira. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019, estima-se que a taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais era de 6,6%, o equivalente a 11 milhões de brasileiros⁹.

As ações de educação de jovens e adultos (EJA) demandam investimentos (de recursos e de tempo) e continuidade. As interrupções de ações continuadas, como é o caso do Programa Brasil Alfabetizado, comprometem a mobilização dos públicos que os entes executores já têm dificuldades de atrair.

Com três anos de interrupção do programa criado pela União com o propósito específico de reduzir o analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais, como o governo federal pretende apoiar o cumprimento da meta 9 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), de erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional até o final da vigência desse PNE?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em matéria educacional, os municípios devem atender prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental. O ensino médio é prioridade dos entes estaduais e a União é responsável por prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

Para Cruz (2011, p. 80), “a necessidade de equalização torna imperativa a existência de políticas supletivas e redistributivas com vista a atenuar as desigualdades socioeconômicas”. Cabe à União a criação dessas políticas, de modo a garantir que a educação pública oferecida em todas as unidades federativas atenda a um mínimo de qualidade estabelecida para todo o território nacional.

Os Programas Suplementares são um exemplo do esforço do governo federal de atuar nas funções supletiva e redistributiva, apoiando os outros entes na realização de ações voltadas à educação infantil, ao ensino médio, à educação de jovens e adultos e à educação profissional e tecnológica.

A adesão dos entes subnacionais a esses programas indica que estão de acordo com as diretrizes e objetivos desenhados pela União, mas nem sempre significa que estão preparados para desenvolverem o conjunto, muitas vezes extenso e complexo, de responsabilidades e atividades que lhes são atribuídas.

A implementação de programas de execução compartilhada representa o desafio que caracteriza o regime de colaboração que se espera da República Federativa do Brasil. A União tem papel fundamental na concretização desse regime e deve exercê-lo de modo a favorecer

⁹ Informação obtida em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>
Acesso em 22/11/2021.



que os entes subnacionais se sintam verdadeiramente comprometidos com as adesões que formalizam e com as metas que pactuam.

O diálogo deve ser um recurso indispensável no desempenho desse papel da União, porque o convencimento não se dá com a definição de prescrições unilaterais, mas com o acordo entre partes que são imprescindíveis para o sucesso das iniciativas em educação (CRUZ, 2011).

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. Caso contrário, assinarão termos e firmarão acordos com os quais não estão efetivamente comprometidos (BARRETO, 2011).

De muitas formas a União pode contribuir para que os entes executem efetivamente os recursos transferidos pelo governo federal. Seja elaborando normativos menos complexos e mais transparentes, fazendo ajustes nas regras de execução dos programas ou ampliando e melhorando as ofertas de assistência técnica. Mas se os entes executores estiverem representados em todas as etapas do ciclo da política pública, desde a identificação de prioridades até a avaliação dos programas executados, a União terá mais insumos para exercer o papel coordenador que lhe cabe.

Pode ser mais trabalhoso criar programas educacionais nesses termos. Sem prescindir do diálogo e da formação de acordos onde todos os atores podem contribuir. Mas essa não é a natureza mesma do arranjo federativo? Como afirmam Cunha e Damasco (2021, p. 242), “a luta por um federalismo cooperativo na educação depende em boa parte do mundo político” e o universo da política exige, necessariamente, a existência de consensos, de entendimentos, de pactos em torno do que é importante para a educação nacional.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392004000200003.

BARRETO, A.L.S. Os desafios da descentralização na execução do Programa Brasil Alfabetizado. Orientadora: Olgamir Amancia Ferreira de Paiva. 2011. 27 f. TCC (Especialização). Curso de Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais da Universidade Católica de Brasília/Fundação Universa. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/biblioteca/AnaLuizaSaBarreto.pdf>.

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm Acesso em 31/12/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constituciacocompilado.htm.
BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 18/11/2021.

BRASIL. Resolução FNGE nº 15, de 16 de maio de 2013. Estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao



Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2013. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4517-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-16-de-maio-de-2013>.

BRASIL. Resolução FNDE nº 8, de 16 de abril de 2014. Estabelece os critérios e as normas para a transferência automática de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, para o ingresso de estudantes a partir de 2014. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares/eja/ps-projovem-urbano.

BRASIL. Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil. FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao-infantil/apoio-a-novas-turmas-infantil>.

BRASIL. Resolução FNDE nº 25, de 14 de dezembro de 2018. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização dos saldos financeiros nas contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal transferidos no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado na manutenção de novas turmas de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos e altera a Resolução CD/FNDE nº 9, de 16 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55445469/d01-2018-12-17-resolucao-n-25-de-14-de-dezembro-de-2018-55445338.

CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318.

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, jan./mar. 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i1.13580>

FÁVERO, A.A.; CENTENARO, J.B. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. Contrapontos, v. 19, n1, p. 170-184. Itajaí. Jan-Dez 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/942162~1/AppData/Local/Temp/13579-40669-1-PB.pdf>.

JUNIOR, E.B.L. et al. Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51/2021. Disponível em: <file:///C:/Users/942162~1/AppData/Local/Temp/2356-8504-1-PB.pdf>.

SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. Federalismo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. ISBN: 978-85-256-0081-3.



POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PNAE: UMA ANÁLISE DE INICIATIVAS DA GESTÃO FEDERAL

POSSIBILITIES AND CHALLENGES OF FOOD AND NUTRITIONAL EDUCATION IN THE PNAE: AN ANALYSIS OF FEDERAL MANAGEMENT INITIATIVES

Recebido: 10/01/2021 | Aceito: 08/05/2021 | Publicado: 20/06/2021

Mariana Belloni Melgaço

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2894-1120>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7545422375703510>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: mariana.melgaco@fnde.gov.br

Thais Salema Nogueira de Souza

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0810-6665>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8849469837103891>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil

E-mail: thaissalema@gmail.com

Marília Bohnen de Barros

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0914-0440>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5499641925525749>

Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil

E-mail: marillia.barros@fnde.gov.br

Solange Fernandes de Freitas Castro

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6648-7910>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9934252944700886>

Universidade Católica de Brasília, UCB/DF, Brasil

E-mail: solange.castro@fnde.gov.br

RESUMO

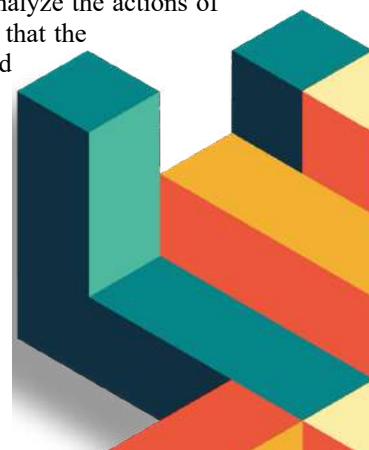
A Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é uma das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE. Apesar da importância da EAN para o Programa, estudos demonstram diversos entraves para a sua consolidação nas escolas públicas brasileiras. Este estudo objetivou verificar as iniciativas de fomento e apoio às ações de EAN desenvolvidas no âmbito da gestão federal do PNAE a partir do ano de 2015 e se estão em consonância com o proposto no marco legal do PNAE. Para isso, foi realizada uma análise documental a fim de analisar as ações da gestão federal do PNAE que abordam este tema. O estudo permitiu identificar que as iniciativas de EAN possibilitam que o Programa se constitua em um espaço de aprendizagem, produção de conhecimento e formação de hábitos saudáveis de vida.

Palavras-chave: Educação Alimentar, Alimentação Escolar, Políticas Públicas, Educação.

ABSTRACT

Food and Nutrition Education (EAN) is one of the guidelines of the National School Feeding Program, the PNAE. Despite the importance of the EAN for the Program, studies demonstrate several obstacles to its consolidation in Brazilian public schools. This study aimed to verify the initiatives to promote and support EAN actions developed within the scope of PNAE's federal management from 2015 onwards and whether they are in line with what is proposed in PNAE's legal framework. A documental analysis was carried out in order to analyze the actions of PNAE's federal management that address this issue. The study made it possible to identify that the EAN initiatives allow the Program to become a space for learning, knowledge production and healthy lifestyle habits formation.

Keywords: Food Education. School Feeding. Public Policy. Education.





1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, define como alimentação escolar a oferta, durante o período letivo, de todo e qualquer alimento no ambiente da escola. Essa mesma legislação apresenta as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE, que são: o emprego da alimentação saudável e adequada; a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino; a universalização do atendimento; a participação da comunidade no controle social; o apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivando a agricultura familiar e a produção de alimentos em âmbito local; e a garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos (BRASIL, 2009).

As diretrizes do PNAE apontam para um objetivo principal, que é o que se busca alcançar a partir da implementação do Programa: de acordo com o artigo quarto dessa lei, o Programa deve contribuir, tanto para o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, quanto para seu o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2009). Tal objetivo deve ser cumprido não só pela oferta de refeições saudáveis, mas também por meio de ações de Educação Alimentar e Nutricional.

A Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, em seu artigo 14, também define questões importantes sobre a EAN. Ela explicita a responsabilidade das Secretarias de Estado da Educação (SEDUC), das Prefeituras Municipais e das escolas federais, mediante atuação coordenada dos profissionais de educação, do responsável técnico e de nutricionistas, no que se refere à inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. Esse fato deve perpassar, de maneira transversal, o currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2020).

Verificamos, então, que o PNAE é regido por legislações que dão embasamento robusto para a implantação de educação alimentar e nutricional nas escolas. E as ações de EAN são fundamentais para a boa execução do Programa e a compreensão da alimentação como um direito humano, uma vez que são capazes de sensibilizar alunos e toda a comunidade escolar.

Vale ressaltar que, para o Plano Plurianual 2020-2023, estabelecido pela Lei 13.971/2019 (BRASIL, 2019), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) propôs a inclusão de metas anuais e progressivas de apoio técnico para as unidades escolares (de 40% em 2020 a 50% em 2023), promovendo ações voltadas para a inclusão da EAN nos currículos escolares.

É clara, portanto, a importância da EAN para o PNAE e a necessidade de desenvolvimento planejado, permanente e contínuo de atividades relacionadas ao tema nas escolas.

Apesar da relevância da EAN para o PNAE e dos avanços nesse campo, existem ainda muitos entraves para a sua realização no ambiente escolar. É necessário ampliar os estudos sobre a forma como ela é realizada, suas possibilidades e seus limites. Mas há presença insuficiente da EAN nos programas públicos, pouca visibilidade das experiências bem-sucedidas, falta de investimento na formação dos profissionais envolvidos com relação às diferentes áreas de conhecimento, dentre outros problemas (BRASIL, 2012).

O PNAE, apesar de ser o programa de alimentação e nutrição de maior amplitude e longevidade no Brasil, permanece em busca de consolidar parte de seus fins. Além do objetivo de suprir parcialmente as necessidades nutricionais diárias dos escolares, o Programa também busca estimular a realização de ações de EAN junto à comunidade escolar, articuladas com a coordenação pedagógica da escola.

Estudos demonstram que houve um avanço da EAN, tanto nos documentos oficiais relacionados às políticas públicas no campo da alimentação e nutrição no Brasil, como nos discursos sobre a temática. Entretanto, esse crescimento não é notado nas práticas cotidianas desenvolvidas pelos profissionais que atuam com a EAN (SANTOS, 2005; 2012).



No âmbito do Ministério da Educação, Santos (2012) cita como avanços a publicação da Portaria Interministerial nº 1.010/2006, que institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas da educação básica das redes públicas e privadas, em que a educação alimentar e nutricional é um dos eixos prioritários. Também cita o PNAE e as inúmeras alterações no seu aparato legal, propiciando cada vez mais a incorporação da promoção da alimentação saudável no ambiente escolar, em especial no projeto político-pedagógico da escola, perpassando por todas as áreas de conhecimento previstas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e propiciando experiências no cotidiano das atividades escolares, conforme previsto nos documentos que regem o Programa.

Porém, percebe-se que existe um obstáculo entre o que ocorre no ambiente escolar e a alimentação escolar. Estudos demonstram que a dimensão pedagógica e educativa da alimentação escolar é pouco ou nada explorada em salas de aulas ou em outros momentos educativos. Tentativas têm sido feitas há décadas, mas, no espaço escolar, não existem práticas planejadas e continuadas de EAN (BEZERRA, 2018).

Zancul (2017) ressalta a importância de atuações e práticas de EAN que extrapolam a abordagem exclusivamente biológica. O momento atual é marcado por excessos e privações alimentares, além de padrões estéticos que circulam amplamente nos meios de comunicação e que influenciam o comportamento alimentar de crianças e jovens. Para que os estudantes possam desenvolver uma relação mais feliz e saudável com a alimentação, é necessário repensar como as questões alimentares são abordadas nas escolas. É primordial aprofundar a discussão e a compreensão de que a EAN extrapola questões biológicas e se relaciona profundamente a aspectos emocionais, sociais, econômicos, culturais e comportamentais como, por exemplo, a afetividade e outras questões, que nos levam a comer além do necessário e do ato de nutrir o corpo.

Uma revisão sistemática dos trabalhos científicos publicados entre 2016 e 2017 apontou para um aumento das publicações neste período, porém, em nenhum dos estudos foram utilizadas metodologias ativas de ensino e aprendizagem. Os autores discutem que essas metodologias são efetivas na adesão do educando; entretanto, há pouco conhecimento sobre sua definição e importância (OLIVEIRA; MASIERO; SILVA; BARROS, 2018).

Apesar da Portaria nº 1.010/2006 (BRASIL, 2006) e da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) ressaltarem a importância da EAN no processo de ensino e aprendizagem, perpassando o currículo escolar, Bezerra (2018) reforça que a alimentação escolar continua sendo basicamente uma ação de suplemento alimentar.

Santos (2012) aponta dois entraves importantes para o desenvolvimento das ações de EAN. Apesar do interesse de diversos órgãos governamentais em formular políticas e ações referentes à promoção da alimentação adequada e saudável, existe um hiato entre os discursos e as práticas em torno da educação alimentar e nutricional, entre a formulação das políticas públicas e as ações que são desenvolvidas no âmbito local.

O uso de materiais educativos para a formação de profissionais ou para o apoio à realização de ações junto aos escolares e à comunidade escolar ainda é uma prática comum e necessária no ambiente escolar. Para que esses materiais promovam aprendizagens significativas, é recomendável incluir a participação dos atores aos quais se destinam – como escolares, professores e merendeiras, em diferentes etapas de sua produção. Esse processo participativo permite o respeito e a valorização dos saberes, culturas e demais aspectos locais.

As ações educativas em alimentação e nutrição ainda são muito baseadas em modelos tradicionais, fundamentados na transmissão de informações, prevalecendo técnicas como palestras, produção de materiais informativos, dentre outros. Destaca-se, então, a urgência para a construção de novas perspectivas em práticas de educação alimentar e nutricional (SANTOS, 2005).



Ramos, Santos e Reis (2013) ressaltam a relevância dos estudos e pesquisas sobre o tema da educação alimentar e nutricional que possam colaborar para a construção de práticas educativas em alimentação e nutrição realmente eficazes.

Este estudo teve então como objetivo verificar as iniciativas de fomento e apoio às ações de EAN desenvolvidas no âmbito da gestão federal do PNAE a partir do ano de 2015 e se estão em consonância com o proposto no marco legal do Programa. As dificuldades para a educação em saúde, especialmente em relação às práticas de educação alimentar e nutricional, ainda são muitas. Pesquisas nesta temática, como a que se propõe neste estudo, podem colaborar com a melhora na execução do programa educacional desenvolvido pelo governo federal, contribuindo com o avanço na efetividade das ações de EAN nas escolas, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada.

2. INICIATIVAS E AÇÕES DE FOMENTO E APOIO A EAN NO ÂMBITO DO PNAE

Buscando conhecer e analisar o papel da EAN no PNAE, consideramos necessário analisar quais são as iniciativas e as ações de fomento e apoio a EAN desenvolvidas pela gestão federal do Programa executado pelo FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação. A análise dessas ações possibilitou um olhar ampliado sobre a EAN no PNAE.

Para o levantamento dos dados, foi realizada uma pesquisa documental, que na perspectiva de Gil (2002), é uma técnica que se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa apresenta uma série de vantagens, dentre as quais a de que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como as sociedades mudam constantemente, as fontes documentais são importantes para captar essas transformações sociais, culturais, políticas e de valores, dentre outras.

Para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Esses documentos podem proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para seu estudo (GIL, 2008, p. 147).

Os dados levantados a partir da análise documental foram avaliados com o objetivo de verificar a existência de concordância entre o que foi pesquisado nas iniciativas de EAN e a questão levantada no objetivo que norteia essa pesquisa.

Considerando o elo entre o PNAE e a EAN, a Coordenação-Geral do PNAE tem implementado ações que visam o fortalecimento da EAN no ambiente escolar e a inclusão da temática no processo de ensino e aprendizagem.

Partindo, então, da premissa de que ações de EAN possibilitam o desenvolvimento da autonomia e do autocuidado, tornando os estudantes produtores sociais de sua saúde, considerando o amparo das diretrizes dispostas na Lei 11.947/2009, e o cenário epidemiológico preocupante de sobrepeso e obesidade, o FNDE tem buscado criar espaços intersetoriais de construção coletiva, dialógica e multiprofissional para a promoção da saúde no ambiente escolar.

Uma dessas iniciativas é a Jornada de Educação Alimentar e Nutricional, que ocorre anualmente desde 2017. A Jornada consiste na seleção, divulgação e publicação das ações de EAN executadas nas escolas públicas de educação infantil e ensino fundamental, incentivando o debate e a prática no ambiente escolar, dando visibilidade àquelas já desenvolvidas nas escolas públicas, tendo como eixo orientador a promoção da alimentação adequada e saudável e a prevenção da obesidade infantil.

As edições da Jornada aconteceram ao longo do ano letivo, em etapas, cada uma com um tema diferente para o desenvolvimento de uma ação. Os dados referentes ao número de



escolas inscritas, as que concluíram a Jornada e a quantidade de atividades realizadas encontram-se no Quadro 1:

Quadro 1 – Dados da Jornada de EAN por ano, 2017 a 2019

Ano	Número de escolas inscritas	Número de escolas que concluíram a Jornada	Número total de atividades realizadas pelas escolas	Etapas de Ensino Contempladas
2017	467	174 (37,25%)	1.206	Educação Infantil
2018	870	441 (50,68%)	2.036	Educação Infantil e Ensino Fundamental I
2019	788	414 (52,53%)	1.860	Educação Infantil e Ensino Fundamental I e II

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do sistema de informação do FNDE, 2021.

A Jornada de Educação Alimentar e Nutricional tem mobilizado escolas públicas de todo o Brasil e, a cada edição, há um aumento no percentual de participantes que concluem o evento, como se pode observar no Quadro 1. Isso mostra a relevância que essa ação vem ganhando na rede de escolas públicas e o papel estratégico da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) no incentivo e apoio ao desenvolvimento de ações de promoção da alimentação adequada e saudável nas escolas. As experiências apresentadas pelas escolas dentro dos temas propostos em cada uma das edições da Jornada passaram por avaliação com critérios previamente definidos em edital, sendo que as mais bem-classificadas tiveram seus relatos e fotos das ações publicados em livros¹. Cada edição da Jornada deu origem a uma publicação que é fruto de um processo de incentivo ao debate e à prática de ações de EAN na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. As publicações dão visibilidade a iniciativas criativas e transformadoras experimentadas em diferentes realidades, expressando a riqueza, a diversidade e a potência da EAN nas escolas públicas brasileiras. Além disso, o livro tem como objetivo inspirar e motivar as escolas a novos fazeres e práticas, promovendo processos coletivos e interdisciplinares de EAN.

A cada edição foram propostos novos temas, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 2 – Descrição dos temas trabalhados na Jornada de EAN por ano, 2017 a 2019

Ano	Temas Trabalhados
2017	Alimentação complementar e Prevenção da obesidade infantil
	Alimentos regionais brasileiros
	Prevenção e redução de perdas e desperdícios de alimentos
	Horta escolar pedagógica
	Agricultura familiar na escola
2018	Atividades lúdicas para o desenvolvimento social e relacionado ao ato de comer
	Comida de verdade na escola
	Promovendo a alimentação adequada e saudável no currículo escolar
	Propaganda e publicidade de alimentos para o público infantil
2019	Envolvimento da família na alimentação escolar: vamos aprender juntos!
	Merendeira como agente transformadora da alimentação escolar
	Sustentabilidade na Alimentação Escolar
	Imagem corporal e bullying
	Movimento + Comida de Verdade = Saúde

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do sistema de informação do FNDE, 2021.

¹ Os livros da Jornada foram impressos e também estão disponíveis de forma virtual no seguinte endereço eletrônico: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-educacao-alimentar-nutricional>



Estudo realizado por Lourenção (2019) em Centros Municipais de Educação Infantil do município de Lavras, em Minas Gerais, utilizou a Jornada de EAN como um dos módulos da intervenção educativa com o objetivo de qualificar funcionários das escolas (diretoras, coordenadoras pedagógicas, professoras e auxiliares de serviços gerais). Chegou-se à conclusão de que o projeto de intervenção educativa desenvolvido contribuiu para a ampliação do conhecimento sobre alimentação e nutrição das educadoras.

A Jornada de EAN tem sido uma ação constante e estava prevista para ocorrer em 2020. Por conta da suspensão das aulas presenciais nas escolas de educação básica, decorrente da pandemia do novo coronavírus, o FNDE decidiu transferir a 4^a edição da Jornada para 2022.

Para que esta iniciativa de fortalecimento da EAN no PNAE seja efetiva, deve ser desenvolvida de forma contínua pelo FNDE, incentivando as escolas a participarem e envolverem toda a comunidade escolar nas atividades da Jornada. É necessário que haja também iniciativas que contribuam para a adesão de um maior número de escolas participantes, fortalecendo a promoção de práticas saudáveis de vida no ambiente escolar.

Outra ação desenvolvida e executada pela CGPAE derivou da interação do PNAE com o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD², com foco na promoção da alimentação adequada e saudável. O primeiro movimento resultou na revisão dos conteúdos dos editais de convocação para o processo de inscrição e avaliação das obras didáticas para o PNLD, que passaram a incluir, no rol dos critérios eliminatórios comuns, a obrigatoriedade de abordar atividades e propostas temáticas voltadas para a valorização dos cuidados com a alimentação saudável (CASTRO; MELGAÇO; SOUZA; SANTOS, 2019).

Em um segundo momento as ações se voltaram para a alteração das capas das obras a serem distribuídas aos estudantes por meio do PNLD. Até 2015, o hino nacional brasileiro esteve presente na quarta capa do livro didático. A partir de 2016, a quarta capa passou a veicular mensagens sobre alimentação saudável, em função da proposta da inclusão da EAN nas escolas públicas da educação básica, e o hino nacional passou a ser impresso na terceira capa (CASTRO; MELGAÇO; SOUZA; SANTOS, 2019).

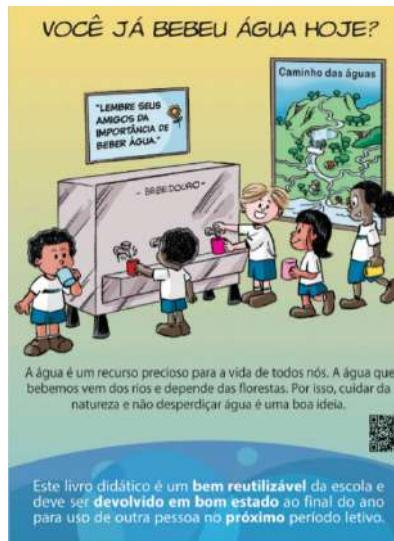
As capas dos livros distribuídos pelo PNLD contêm ilustrações e mensagens que buscam incentivar a reflexão sobre a alimentação e sua interface com questões da vida cotidiana, com o sistema alimentar (produção, distribuição, comercialização e consumo) e com a sustentabilidade. Além disso, buscam fomentar a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, alinhados às recomendações do *Guia Alimentar para a População Brasileira* (BRASIL, 2014).

A quarta capa de cada componente curricular aborda um tema mobilizador específico. A intenção é que as quartas capas sejam um dispositivo para despertar o interesse, potencializar diálogos e entrelaçar ideias de estudantes, educadores e toda comunidade escolar. Abaixo segue a figura de uma das capas distribuídas por meio dessa ação:

² O PNLD é destinado a avaliar e a 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, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público (MEC, 2021). O Programa, assim como o PNAE, é executado pelo FNDE.



Figura 1 – Quarta capa dos livros distribuídos aos anos iniciais do ensino fundamental pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático no ano de 2019



Fonte: FNDE, 2018.

Essa ação teve como objetivo cumprir com uma das diretrizes do PNAE relacionada à promoção da EAN no ambiente escolar e à meta do PPA 2016/2019, isto é, promover, em 83,5 mil escolas de educação básica, ações voltadas para a educação em direitos humanos, educação ambiental, educação alimentar e nutricional, educação para as relações étnico-raciais, promoção da inclusão escolar e da cultura por meio da articulação com sistemas e redes de ensino. O quadro 3 apresenta os dados do PNLD por ano: números de exemplares distribuídos, de alunos e escolas beneficiados.

Quadro 3 – Dados do PNLD por ano e nível de ensino, 2017 a 2019

PNLD	Quantidade de exemplares distribuídos	Número de alunos beneficiados	Número de escolas beneficiadas
2016 – Ensino Fundamental (anos iniciais)	57.311.169	12.760.093	98.703
2017 – Ensino Fundamental (anos finais)	79.216.538	10.238.539	49.702
2018 – Ensino Médio	89.381.588	7.085.669	19.921
2019 – Ensino Fundamental (anos iniciais)	80.092.370	12.189.389	92.467
2020 – Ensino Fundamental (anos finais)	80.528.321	10.197.262	48.213

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do FNDE, 2020.

Estudo de Greenwood e Fonseca (2016) descreveu como a EAN se constitui dentro do livro didático da Educação Básica, visualizando possibilidades para a sua otimização. Os autores indicam que os livros didáticos constituem espaços potenciais de acesso a EAN pelos



estudantes das escolas públicas. Os livros podem fomentar reflexões sobre a alimentação escolar, permitindo e fortalecendo o processo educativo em alimentação dentro da escola:

A cotidianidade da merenda escolar, por exemplo, naturalmente resulta em diálogos entre aqueles que dela se beneficiam, ou seja, alunos e, por vezes, professores. Todavia, esses diálogos não têm, necessariamente, uma intencionalidade educativa, esvaziando, assim, oportunidades valiosas para um processo educativo baseado na realidade concreta. O texto e as atividades propostas pelo livro didático podem oferecer o gatilho que injetaria intencionalidade a estas discussões, enriquecendo esta ação educativa (GREENWOOD; FONSECA, 2016, p. 214).

De acordo com Recine (2017), o PNAE tem passado por diversas melhorias, tanto na qualidade da alimentação e na dinamização do desenvolvimento local, quanto nas medidas direcionadas a ampliar e qualificar uma outra dimensão essencial do Programa, que é a promoção da alimentação adequada e saudável por meio de estratégias de educação alimentar e nutricional:

Os livros didáticos distribuídos pelo Ministério da Educação incluíram na contracapa mensagens sobre o tema; está em curso um processo complexo para estimular a inserção transversal de temas de alimentação e nutrição no currículo escolar por meio da revisão de conteúdo dos livros didáticos. Além disso, a implementação de ações de educação alimentar e nutricional no cotidiano escolar está sendo estimulada com iniciativas como a Jornada de Educação Alimentar e Nutricional nas Escolas de Educação Infantil Atendidas pelo PNAE (RECINE, 2017, p.2).

Importante ressaltar que em janeiro de 2020 o FNDE, em parceria com o Ministério da Educação, publicou o Edital de Convocação Nº 1/2020 – CGPLI do 1º Concurso “Sua Arte no Livro Didático”. Esse concurso teve como objetivo selecionar as melhores artes cuja temática seja a Bandeira Nacional para integrarem a quarta capa de livros didáticos que compõem o PNLD destinado a atender ao ensino médio em 2021, substituindo assim, as capas com mensagens sobre alimentação adequada e saudável.

Apesar do valor da EAN como instrumento de promoção da alimentação adequada e saudável, da ampla presença dos livros didáticos nas escolas e da posição privilegiada que eles possuem para promover e orientar práticas pedagógicas dentro do contexto escolar, as políticas públicas acabam ficando à mercê de decisões políticas que não estão necessariamente baseadas no bem comum da sociedade. É o caso que se apresenta, da substituição de temáticas associadas a alimentação saudável por desenhos da Bandeira Nacional, contrariando os próprios dispositivos legais relacionados ao PNAE.

Recine (2017) trouxe um alerta sobre os riscos que o PNAE corre considerando as mudanças institucionais e os cortes orçamentários ocorridos a partir de 2016. Ela ressalta a importância de se manter o conjunto de aspectos que configuram o PNAE como exemplo a ser seguido, tais como o fortalecimento do processo produtivo local sustentável e ações de educação alimentar e nutricional.

A descontinuidade de ações e de políticas públicas é um dos maiores entraves da política educacional do país. Garcia e Farias (2005, p. 68) apontam:

É cada vez mais frequente que a cada período governamental programas e propostas sejam abandonados, sem qualquer avaliação ou discussão sobre seus êxitos e fracassos, com o recomeço de outras atividades que podem guardar ou não relação com as anteriores.

Atualmente vivemos um cenário de violações dos direitos humanos, que é agravado pela crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus, COVID-19. Nesse sentido:



A pandemia global gerada pelo SARS-CoV-2 trouxe à tona as desigualdades sociais, como a ameaça ao Direito Humano à Alimentação Adequada, temática suprimida da agenda do Governo Federal nos últimos anos. O Estado como garantidor da segurança alimentar e nutricional vem perdendo relevância por meio da agenda neoliberal [...]. Não bastasse tamanho arsenal de iniciativas antipopulares, no primeiro dia do governo Jair Bolsonaro o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi extinto sumariamente numa clara demonstração da irrelevância da questão alimentar para o Poder Executivo Federal (SILVA FILHO; GOMES JUNIOR, 2020, p. 1).

A previsão é que as capas com mensagens associadas à alimentação adequada e saudável estejam presentes novamente nos livros do próximo PNLD, a serem distribuídos em 2022 nas escolas públicas. As capas dos livros do PNLD 2022 direcionadas aos estudantes e professores da Educação Infantil já foram elaboradas pelo FNDE em parceria com o Ministério da Saúde e tratam do incentivo ao aleitamento materno e a alimentação complementar.

É válido ressaltar que cada PNLD tem um ciclo de três anos. Os livros distribuídos por meio dos PNLDs de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 foram contemplados com mensagens e ilustrações de temas relacionados à segurança alimentar e nutricional. Desta forma, alguns exemplares com essas mensagens estarão em circulação até 2023.

Considerando a dimensão do PNLD e a sua importância para a formação dos estudantes, essa ação do PNAE em parceria com o PNLD pode ser uma estratégia importante para o incentivo a modos de vida saudáveis e sustentáveis e a promoção da alimentação adequada e saudável.

Além dessas ações executadas diretamente pela equipe da Coordenação do PNAE, o FNDE firma parcerias com universidades públicas federais por meio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs³).

Das parcerias firmadas entre o FNDE e os CECANEs, resultam produtos como o apoio técnico ao FNDE, monitoramento e assessoria às Entidades Executoras, formação de atores envolvidos com o PNAE, elaboração de materiais didáticos e gerenciamento da Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE).

Dentre os vários projetos executados pelos centros colaboradores, destacam-se cursos a distância para formação em educação alimentar e nutricional. Esses cursos têm como objetivo apoiar a qualificação de profissionais atuantes no PNAE, tanto da área de Nutrição como de Educação, para o planejamento e o desenvolvimento de ações transversais, transdisciplinares e permanentes de EAN na comunidade escolar em que atuam.

Destas parcerias também resultam trabalhos pedagógicos, como a publicação do livro *Educação Alimentar e Nutricional*: articulação de saberes e o jogo digital *SEEDS de Educação Alimentar e Nutricional*⁴, ambos produtos do CECANE da Universidade Federal do Ceará. O livro tem como objetivo instrumentalizar nutricionistas, professores e demais profissionais para as práticas de EAN no âmbito do PNAE. O jogo, com a temática da alimentação adequada e saudável, é uma ferramenta de aprendizagem lúdica e divertida aos estudantes, que possibilita a inserção da EAN na escola.

Outra ação que envolve EAN que foi desenvolvida e executada pela CGPAE foi o concurso “Melhores Receitas da Alimentação Escolar” que aconteceu em duas edições, sendo

³ Os CECANEs são unidades de referência e apoio constituídas, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), para desenvolver ações de interesse e necessidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com estrutura e equipe para execução das atividades nas áreas prioritárias e nas formas de atuação definidas pelo FNDE. A parceria é feita mediante a celebração de Termos de Execução Descentralizada (TED) – Termos de Cooperação (TC) a serem desenvolvidos a partir de planos de trabalho por meio de descentralização de créditos orçamentários e repasse de recursos financeiros (FNDE, 2020).

⁴ Livro e Jogo digital disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/educacao-alimentar-nutricional>



a primeira em 2015 e a segunda em 2017. Consistiu na escolha, divulgação e premiação de receitas culinárias feitas por merendeiras da alimentação escolar que trabalham em escolas públicas beneficiárias do PNAE (BRASIL, 2015; FNDE, 2017).

O concurso teve como objetivo valorizar o papel das merendeiras na promoção da alimentação saudável e adequada no ambiente escolar e mobilizar a comunidade escolar para a temática da educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2015; FNDE, 2017). Para concorrer, a merendeira precisou inscrever uma receita relacionada com, pelo menos, uma atividade de EAN desenvolvida na escola de atuação onde atua.

Das 2.433 merendeiras inscritas na primeira edição, cinco foram selecionadas e premiadas com valores em dinheiro correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) cada e mais uma viagem de uma semana para Santiago do Chile. Já a segunda edição premiou quinze merendeiras das 2.252 inscritas. O prêmio constituiu valores pagos em dinheiro, além de viagens internacionais para as primeiras colocadas. As receitas premiadas de ambas as edições deram origem a duas publicações do FNDE. Desta forma, verificamos que esta é uma ação que também promove a EAN nas escolas.

Silva et al. (2021) destacam a importância dos CECANEs na execução do PNAE, viabilizando a distribuição adequada dos gêneros alimentícios durante a pandemia da COVID-19. O CECANE da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por exemplo, apoiou a distribuição da alimentação escolar no estado, realizando ações de orientação acerca da montagem e distribuição da alimentação escolar, prestação de contas e participação do controle social. Este trabalho firma e legitima o papel do CECANE e da universidade pública para a defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional.

3. CONCLUSÃO

Apesar de a educação alimentar e nutricional ser reconhecida como um campo de saberes e práticas estratégico para a prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais atuais e para a promoção da alimentação adequada e saudável, muitos desafios estão presentes no cotidiano escolar e na prática dos profissionais envolvidos com essa temática. O fortalecimento da agenda pública de ações relacionadas ao PNAE é mais que necessário no contexto brasileiro atual de ampliação da fome e insegurança alimentar e nutricional. Iniciativas que apoiam a oferta de refeições de qualidade, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, o apoio aos Conselhos de Alimentação Escolar e a realização de ações de EAN nas escolas contribuem para a execução adequada do programa, que pretende ser um espaço de aprendizagem, produção de conhecimentos e práticas promotoras da saúde e de modos de vida saudáveis.

Ao analisar dispositivos legais do PNAE e iniciativas desenvolvidas pela CGPAE para o fomento e apoio a EAN em ambiente escolar, é possível concluir que existe respaldo legal, referências técnicas e experiências bem sucedidas em diferentes instâncias – federal, estadual e municipal – que possam incentivar e inspirar diferentes atores sociais do PNAE a incluírem ações de EAN nas rotinas das escolas.

A continuidade de parcerias com os CECANEs, das ações da Jornada de EAN, das mensagens e ilustrações nas quartas capas dos livros didáticos são algumas das ações que podem contribuir com a melhoria da alimentação escolar.

Indicamos a importância da articulação de diversos setores e programas educacionais do FNDE com o PNAE a fim de incentivar e fortalecer a EAN no ambiente escolar, a exemplo da parceria com a Coordenação do PNLD para as quartas capas dos livros didáticos. Além disso, é fundamental que a gestão federal do PNAE continue construindo sistematicamente espaços cada vez mais sólidos e eficientes para a divulgação e fortalecimento da educação alimentar e nutricional no Programa. É necessário que as iniciativas aqui analisadas sejam mantidas e



divulgadas à população, especialmente aos envolvidos com o PNAE, buscando assim melhorar a adesão de todos os atores sociais às ações de EAN, com destaque para os estudantes.

O estudo evidencia que as iniciativas voltadas a EAN desenvolvidas pela gestão federal do PNAE são essenciais para o fortalecimento da promoção da alimentação adequada e saudável, possibilitando que o Brasil avance no campo da segurança alimentar e nutricional, dos direitos humanos, da cidadania e da qualidade da educação pública.

4. REFERÊNCIAS

BEZERRA, José Arimatea Barros. **Educação Alimentar e Nutricional**: articulação de saberes. Fortaleza: Edições UFC, 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Resolução nº 6 de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 1.010, de 08 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília: Ministério da Educação/Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. **Guia alimentar para a população brasileira**. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Atenção Básica. 2014.

BRASIL. **Edital de 9 de setembro de 2015**. Concurso "Melhores Receitas da Alimentação Escolar". Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, nº 173, p. 39, 10 set. 2015.

CASTRO, Solange F.F.; MELGACO, Mariana Belloni; SOUZA, Vanessa M.G. de; SANTOS, Karine S. dos. Convergência de políticas públicas educacionais na promoção da alimentação adequada e saudável. **Rev Panam Salud Publica**, [s.l.], v. 43, ed. 96, p. 1-9, 2019. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51716/v43e962019.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Edital N° 003/2017. Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar - 2ª Edição [online] 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/campanhas/pnae-concurso-melhores-receitas> Acesso em: 14 mar. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Educação Alimentar e Nutricional – EAN [online]. 2018. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-educacao-alimentar-nutricional>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Portal do FNDE. [internet]. <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atauacao/pnae-centros-colaboradores-e-uae>.

LOURENÇÂO, Luiz Felipe de Paiva. Avaliação nutricional de pré-escolares e a implementação de um programa educativo nutricional voltado aos servidores da educação infantil. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/34939>. Acesso em: 05 abr. 2021.

GARCIA, Walter Esteve; FARIAS, Isabel Maria Sabino. Estado, Política Educacional e Inovação Pedagógica. **O Público e o Privado**, [s.l.], n. 5, p. 61-74, 2005. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicooprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=249>. Acesso em: 01 jun. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREENWOOD, Suzana de Azevedo; FONSECA, Alexandre Brasil. Espaços e caminhos da educação alimentar e nutricional no livro didático. **Ciência e Educação, Bauru**, v. 22, n. 1, p. 201-218, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1516-731320160010013>. Acesso em: 14 maio 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **PNLD [online].** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/318-programas-e-acoes-1921564125/pnld-439702797/12391-pnld>. Acesso em: 29 de nov. 2021.

OLIVEIRA, A.M; MASIERO, F; SILVA, O.C.G; BARROS, S.G. Metodologias ativas de ensino e aprendizagem na educação alimentar e nutricional para crianças: uma visão nacional. **RBONE-Revista Brasileira de Obesidade, Nutrição e Emagrecimento**, [s.l.] v. 12, n. 73, p. 607-614, 2018. Disponível em: <http://www.rbone.com.br/index.php/rbone/article/view/750>.

RAMOS, Flavia Pascoal; SANTOS, Ligia Amparo da Silva; REIS, Amélia Borba Costa. Educação alimentar e nutricional em escolares: uma revisão de literatura. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 11, p. 2147-2161, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013001100003&lng=en&nrm=iso.



RECINE, Elisabetta. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: o mundo se inspira, seremos capazes de manter os avanços? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n. 12, s.p., 2017.

SANTOS, Ligia Amparo da Silva. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Rev. Nutr., Campinas**, v. 18, n. 5, p. 681-692, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000500011>. Acesso em: 26 mar. 2021.

SANTOS, Ligia Amparo da Silva. O fazer educação alimentar e nutricional: algumas contribuições para reflexão. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 455-462, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000200018>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, Rônisson Thomas de Oliveira *et al.* Alimentação escolar em tempos de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, n. 00, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661897>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SILVA FILHO, Olívio José da; GOMES JUNIOR, Newton Narciso. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, s.p., 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000500506&lng=en&nrm=iso.

ZANCUL, Mariana de Senzi. Educação Alimentar na Escola: Para Além da Abordagem Biológica. **Temas em Educ. e Saúde, Araraquara**, v.13, n.1, p. 14-23, 2017. Disponível em: <https://doaj.org/article/78e3cd5e664243898fa74d3fc9516257>.

