



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10210 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS UNIVERSAIS DO GOVERNO FEDERAL À EDUCAÇÃO BÁSICA ENTRE 2003 E 2020: AVANÇOS E DESAFIOS

Sueli Mamede Lobo Ferreira - UnB - Universidade de Brasília

Cristina Helena Almeida de Carvalho - UnB - Universidade de Brasília

O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS UNIVERSAIS DO GOVERNO FEDERAL À EDUCAÇÃO BÁSICA ENTRE 2003 E 2020: AVANÇOS E DESAFIOS

RESUMO

O trabalho tem como foco análise da trajetória do financiamento de três programas universais do Governo Federal realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no período de 2003 a 2020. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental e utiliza-se a análise quantitativa por meio de estatística descritiva. Os dados relativos ao PDDE e PNAE foram extraídos do FNDE no link liberação de recursos e as informações do PNLD foram retiradas do site do FNDE em dados estatísticos do programa. O objetivo é investigar os avanços e desafios da política de assistência financeira da União à educação básica. Os dados mostraram que os recursos financeiros repassados aos entes federados reduziram ao longo do período analisado e insuficiente para o cumprimento dos objetivos propostos dos programas universais. Conclui-se que o governo federal, por meio dos programas federais universais, tem reduzido sua função constitucional de assistência financeira suplementar com o intuito de mitigar as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados.

Palavras-Chave: Financiamento da Educação Básica. FNDE. PNAE. PDDE. PNLD.

INTRODUÇÃO

A gestão das políticas públicas da educação concebidas pela União, realiza-se por meio do Ministério da Educação (MEC), que tem a incumbência de planejar as políticas educacionais no intuito de reduzir as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados. O FNDE executa ações e programas de assistência técnica e financeira de forma suplementar aos estados, Distrito Federal e municípios.

Optou-se por investigar os programas Pnae, PNLD e PDDE, que tem em comum fornecer suporte financeiro e material de forma universal aos entes federados na construção de uma educação básica pública menos desigual.

O texto analisa a trajetória do financiamento desses programas, no período de 2003

a 2020, cuja pergunta central é: em que medida o governo federal tem direcionado recursos suficientes, por meio destes programas, na execução do papel suplementar definido constitucionalmente?

Trata-se de um estudo descritivo, amparado pela pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem quantitativa.

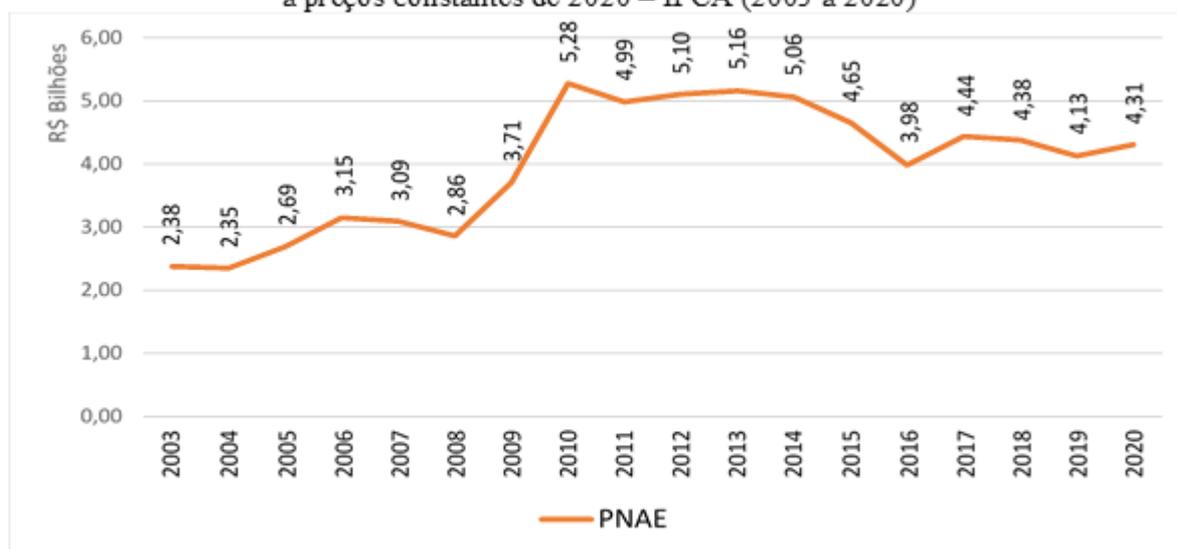
A investigação tem como ponto de partida os trabalhos de: Farenzena (2011), Cruz (2011), Martins (2017), Moreira (2012), Cassiano (2007), Viana (2020), Kroth *et al* (2019) e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP, 1999).

A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi criado em 1950 e oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos matriculados na educação básica pública, nas escolas sem fins lucrativos.

Os valores transferidos pela União aos demais entes federados são baseados no período letivo e nas matrículas dos alunos, contabilizadas pelo censo escolar do ano anterior, de acordo com a etapa e modalidade de ensino. As transferências são automáticas, sem necessidade de convênio, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios. Conforme consta do inciso IV do art. 71 da LDB/96, os programas suplementares de alimentação escolar não constituem despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), (§4º, art. 212 da CF/88).

Gráfico 1: Trajetória de recursos financeiros repassados do FNDE para o Pnae a preços constantes de 2020 – IPCA (2003 a 2020)



Fonte: FNDE. <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/>. Elaboração própria.

Os dados do gráfico 1 mostram um aumento de 80% no repasse de recursos financeiros do Pnae entre 2003 e 2020. Até 2009, o programa era destinado ao ensino fundamental. Com a Lei nº 11.947/2009 e a EC nº 59/2009, o programa contemplou toda a educação básica, destacando-se o acréscimo em 2010 de 70% em relação a 2009. O ano de 2013 foi a 2ª maior transferência de recursos, devido à inclusão dos alunos de AEE, EJA e educação em tempo integral. Quando se compara o período de universalização do programa, constata-se redução em 22% em termos reais entre 2010 e 2020.

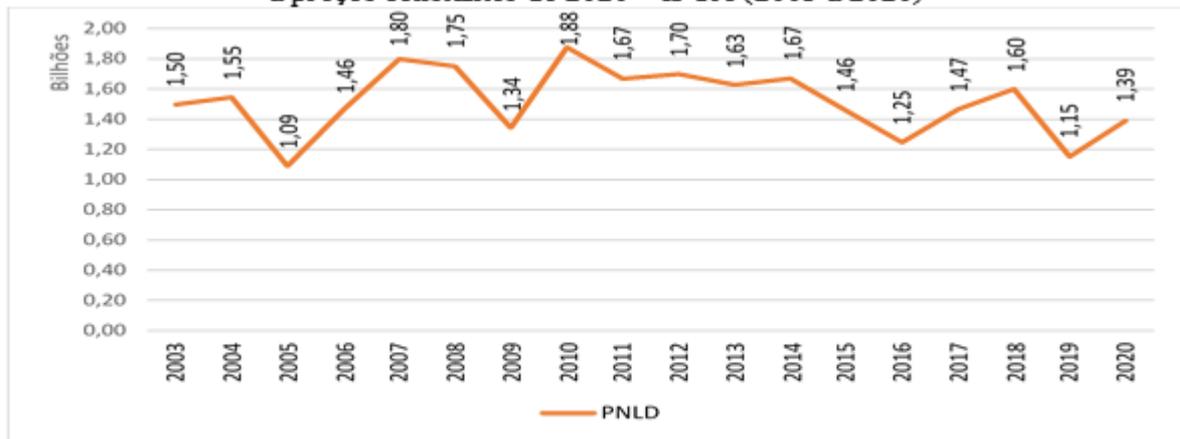
Importante destacar que, no ano de 2020, em decorrência da Pandemia, foi

autorizado em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas presenciais, a distribuição de gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos alunos das escolas públicas.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) foi criado em 1937, compreende a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica e instituições sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público.

As redes de ensino recebem materiais de forma sistemática, regular e gratuita, constituindo-se em um dos principais instrumentos de apoio ao processo de ensino-aprendizagem. Para participar do PNLD, o ente federado deve manifestar interesse por meio de termo de adesão, e a autarquia executa a aquisição e distribuição, ou seja, é um programa de transferência direta, cujos recursos são provenientes da contribuição do salário-educação e recursos vinculados, por se tratar de ações de MDE (inciso VIII, art. 70 da LDB/96).

Gráfico 2: Trajetória de recursos financeiros repassados do FNDE para o PNLD a preços constantes de 2020 – IPCA (2003 a 2020)



Fonte: FNDE. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Elaboração própria.

Entre 2003 e 2020, houve uma redução de 7% em termos reais do aporte financeiro para aquisição e reposição de livros didáticos. Em 2003, somente o ensino fundamental era contemplado. A partir de 2004, o ensino médio foi incluído no recebimento de materiais didáticos. Entre 2009 e 2010, houve um aumento de 40%, devido à aquisição e reposição de livros de forma anual e trienal e inserção da modalidade EJA.

Constata-se ainda nos anos 2019 e 2020, a inclusão da aquisição de livros didáticos para os professores da educação infantil. Esta oscilação dos recursos ocorre devido ao ciclo trienal de materiais consumíveis e reutilizáveis, reposição e complementação anuais de forma bem mais reduzida.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas, em caráter suplementar, na manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com o intuito de melhorar o desempenho escolar a participação social e autogestão escolar. A partir de 2004, houve uma fragmentação de novas ações do programa, que não são objeto desta pesquisa por não terem o caráter universal. São elas: PDDE Qualidade e Estrutura: emergencial, educação conectada, novo ensino médio, água e esgotamento sanitário e escola acessível.

O programa destina-se às escolas públicas da educação básica e privadas de educação especial sem fins lucrativos. As escolas com mais de 50 alunos matriculados devem criar suas Unidades Executoras (UEX) e aderir ao programa. A assistência financeira é concedida de forma automática, cujas despesas podem ser de custeio e capital (ações consideradas de MDE - incisos II, III, IV e VIII do art. 70 da LDB/96).

Gráfico 3: Trajetória de recursos financeiros repassados do FNDE para o PDDE a preços constantes de 2020 – IPCA (2003 a 2020)



Fonte: FNDE. <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/>. Elaboração própria.

Constata-se no gráfico 3, aumento das transferências ao PDDE de 6% em termos reais no período de 2003 a 2020. A partir da Lei nº 11.947/2009, as escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos e os pólos presenciais da UAB, que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, foram incluídos no programa, materializando-se o crescimento de 55% dos repasses entre 2008 e 2009.

Em 2014, houve queda em torno de 50% dos recursos transferidos. Contudo, no ano seguinte, teve um aumento de 41%, novamente em 2016 ocorreu uma queda de 60% no aporte de recursos transferidos. Pode-se presumir que estas oscilações decorrem de inadimplência ou ausência de prestação de contas, que impossibilitam a transferência de recursos às escolas beneficiadas.

Quando se compara o período no qual o programa foi ampliado para a educação básica, percebe-se queda de 33% em termos reais entre 2010 e 2020.

Cabe salientar que, o valor repassado em 2020 está em patamar ao de 2016. No entanto, é importante lembrar que 2020 foi um ano atípico, uma vez que as escolas permaneceram a maior parte do ano fechadas.

Por fim, torna-se relevante realizar uma comparação do gasto por aluno-ano dos três programas universais em 2017 e 2020. Os dados foram escolhidos para efeito comparativo, pois são os únicos anos que existem informações sobre alunos beneficiários do PDDE. Os demais anos da série histórica há dados apenas para o PNAE e PNLD.

Tabela 1: Gasto por aluno do PNAE, PNLD e PDDE a preços constantes de 2020 – IPCA (2017 e 2020)

PNAE			
Ano	Recursos transferidos	Alunos beneficiados	Gasto por aluno
2017	R\$ 4.437.026.988,44	40.600.000	R\$ 109,29
2020	R\$ 4.306.399.876,34	39.800.000	R\$ 108,20
Δ%	-3%	-2%	-1%
PNLD			
Ano	Recursos transferidos	Alunos beneficiados	Gasto por aluno
2017	R\$ 1.465.846.690,90	29.416.511	R\$ 49,83
2020	R\$ 1.390.201.035,55	32.010.093	R\$ 43,43
Δ%	-5%	9%	-13%
PDDE			
Ano	Recursos transferidos	Alunos beneficiados	Gasto por aluno
2017	R\$ 1.049.749.143,26	34.977.401	R\$ 30,01
2020	R\$ 810.496.532,36	33.660.674	R\$ 24,08
Δ%	-23%	-4%	-20%

Fonte: FNDE. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>; <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>; <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitoro-o-pdde> e <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao/2017>. Elaboração própria.

Os dados da tabela 1 evidenciam a redução dos recursos financeiros, dos alunos beneficiados, com exceção no PNLD, e do gasto por aluno-ano dos três programas. A maior queda ocorreu no PDDE, com uma redução de 23% dos recursos transferidos, em 4% dos alunos beneficiados e, portanto, 20% gasto por estudante, justamente o programa que tem o menor custo por aluno. É importante lembrar que se trata do programa mais complexo tanto na operacionalização como na prestação de contas.

Verifica-se ainda o Pnae é aquele que envolve o maior montante de transferências e o maior número de alunos beneficiados. A redução dos alunos beneficiados no Pnae e no PDDE, pode ser compreendida também no cenário de queda de matrículas da educação básica pública, De acordo com último Censo da Educação Básica houve queda de 2,5% entre 2017 e 2019.

Quanto ao PNLD, o aumento de alunos foi devido as ações de aquisição de quantidade distintas de livros didáticos adquiridas em 2017 e 2020. Importante destacar, mesmo com o aumento de beneficiados em 9%, houve uma queda nos recursos financeiros e no gasto por aluno, respectivamente em -5% e -13%.

Embora se trate de assistência financeira em caráter suplementar, os valores transferidos pela União são insuficientes no intento de minimizar as desigualdades socioeducacionais e contribuir para uma educação de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou analisar a trajetória do financiamento do Pnae, PNLD, PDDE e se o governo federal tem direcionado recursos suficientes, na execução do papel suplementar definido constitucionalmente. Os programas supracitados se apresentam como políticas públicas de suma importância aos estados, Distrito Federal e municípios, pois, auxiliam no aporte financeiro e material à educação básica pública.

De acordo com os dados analisados, a assistência financeira dos programas, mesmo em caráter suplementar é exígua no propósito de oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional, universalizar o PNLD para todos os alunos da educação básica, isto é, contemplar a educação infantil e efetivar a autonomia financeira escolar para que a instituição de ensino tenha recursos financeiros suficientes e disponíveis durante o ano letivo na gestão escolar. Os dados mostraram que os recursos financeiros transferidos aos entes federados foram reduzidos ao longo do tempo e insuficientes para o cumprimento

dos objetivos dos programas universais.

Vale a pena lembrar que parte das transferências automáticas e do material didático são destinados às redes privadas conveniadas de educação infantil e educação especial, outras palavras, utilizando-se de recursos provenientes da contribuição do salário-educação para manutenção de um modelo específico de privatização pela via do subsídio público à oferta privada. (ADRIÃO et al, 2021)

Portanto, observa-se que a partir de 2016, houve redução significativa dos recursos dos programas. Esse ano foi marcado pelo impedimento presidencial a política de austeridade fiscal materializada pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, com vigência de 20 anos. Ainda que as transferências obrigatórias tenham ficado de fora da regra fiscal que impossibilita o aumento real dos gastos, percebe-se a queda nos recursos do PNAE e do PDDE, mesmo em decorrência da atualização dos valores per capita do primeiro em 2020, enquanto não houve atualização dos valores fixos e per capita desde 2013 do segundo programa. Conclui-se que o governo federal, por meio dos programas federais universais, tem reduzido sua função constitucional de suplementar com o intuito de reduzir as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, S. V.; BERTAGNA, R. H.; GARCIA, T. [Orgs.] Currículo, **gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidência de atores privados nos sistemas estaduais das regiões Nordeste e Sudeste (2005-2018). Coleção Estudos sobre a privatização no Brasil. Vol 3. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021.

CASSIANO, C. **O Mercado do Livro Didático no Brasil**: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). 2007. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/10614/1/Celia%20Cristina%20de%20Figueiredo%20C> Acesso em: 11 de junho de 2021

CRUZ, R. E. da. Federalismo e Financiamento da Educação: A Política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011. p. 79 a 94. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf

FARENZENA, N. Políticas de Assistência Financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em Educação Básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011. p. 95 a 110. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.p
>

KROTH, D. C; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. p. 4065, Fevereiro de 2019. Disponível em <
<https://www.scielo.br/j/csc/a/7VCwpwHHvPb8KxQYdqBb35M/#>>. Acesso em 12 de junho de 2021.

MARTINS, P. de S. **Alimentação Escolar**: Financiamento por meio de Programas Suplementares e Incompatibilidade com a utilização de recursos da Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino (MDE). Estudo técnico. Consultoria Legislativa. Abril de 2017.

MOREIRA, A. M. de A. **Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola.** Fineduca. Revista de Financiamento da Educação. N. 1, v. 2. 2012. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/36236/28653> >

NEPP. **Avaliação dos Programas da Rede de Proteção Social do Ministério da Educação: PDDE, PNLD, PNAE.** Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1999. Disponível em < <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=106092>>. Acesso em 11 de junho de 2021.

VIANA. M. P. **O programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Financeira Escolar em Âmbito Nacional. 2020.** Tese. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339>. Acesso em 12 de junho de 2021.