O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

## BOCA

Ano VI | Volume 17 | Nº 51 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.10967312

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

# FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS UNIVERSAIS DO GOVERNO FEDERAL À EDUCAÇÃO BÁSICA (2003-2023)[1]

*Sueli Mamede Lobo Ferreira*[2]

*Cristina Helena Almeida de Carvalho*[3]

**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 2023. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental e utiliza-se a análise quali-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 os desafios da política de assistência financeira, em caráter suplementar, da União à educação básica. Os dados mostraram que os recursos financeiros repassados aos entes federados foram reduzidos ao longo do período analisado e insuficientes para o cumprimento dos objetivos propostos dos programas, isto é, contribuir na promoção de melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas, oferecer uma alimentação escolar saudável e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias aos estudantes. Conclui-se que o governo federal tem reduzido sua função constitucional de mitigar as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados.



**Palavras-chave**: Financiamento da Educação Básica; Programa de Alimentação Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola; Programa do Livro Didático; Programas Universais.

**Abstract**

This paper focuses on an analysis of the funding trajectory of three universal federal government programs carried out by the National Education Development Fund (FNDE): the Direct Money at School Program (PDDE), the National School Feeding Program (PNAE) and the National Textbook Program (PNLD) from 2003 to 2023. This is a bibliographical and documentary study, using quali-quantitative analysis and descriptive statistics. The data relating to the PDDE and PNAE was taken from the FNDE in the link to the release of resources and the PNLD information was taken from the FNDE website in the program's statistical data. The aim is to investigate the progress and challenges of the Union's supplementary financial assistance policy for basic education. The data showed that the financial resources passed on to the federated entities were reduced over the period analyzed and insufficient to meet the proposed objectives of the programs, to help promote improvements in the physical and pedagogical infrastructure of schools, provide healthy school meals and make didactic, pedagogical and literary works available to students. The conclusion is that the federal government has reduced its constitutional role of mitigating socio-educational inequalities between federal entities.

**Keywords**: Direct Money at School Program; Financing of Basic Education; School Feeding Program; Textbook Program; Universal Programs.

[1] O presente estudo contou com apoio financeiro do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB).

[2] Professora da Universidade de Brasília (UnB). Doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: suelimamed@gmail.com .

[3] Professora da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: cristinahelena@fe.unb.br .

## INTRODUÇÃO

A gestão das políticas públicas da educação concebidas pela União, realiza-se por meio do Ministério da Educação (MEC), que por sua vez, tem a incumbência de planejar as políticas educacionais no intuito de reduzir os desníveis socioeducacionais entre os entes federados. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC, executa ações e programas de assistência técnica e financeira de forma suplementar aos estados, Distrito Federal e municípios. Esta assistência financeira de forma suplementar é de suma importância aos entes federados, pois auxilia na efetivação das políticas públicas e na redução das desigualdades educacionais.

Os entes estaduais e municipais arrecadam menos tributos que o governo federal, é no município onde há o maior número de matrículas na educação básica, e, consequentemente onde se executa a maioria das políticas educacionais. Em razão disso, a União por meio da assistência financeira, transfere de forma suplementar recursos para auxiliar na concretização das políticas públicas locais, pois, somente com recursos próprios seria inviável a grande maioria dos municípios brasileiros assegurar alimentação escolar, livros didáticos dentre outras ações de suma importância no processo educacional.



O Salário-Educação é uma contribuição social devida pelas empresas. Do total arrecadado, 10% dos recursos são destinados ao FNDE, e 90% são distribuídos da seguinte forma: 1/3 ao FNDE e 2/3 é reservado às cotas para os entes estaduais, distrital e municipais. A parcela gerida pelo FNDE é utilizada para o financiamento federal à educação básica, incluindo os programas PDDE, PNAE e PNLD.

A pesquisa pretende investigar três programas federais universais financiados com recursos do FNDE: PNAE (Programa de Alimentação Escolar), PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), cada qual com objetivos distintos, mas que tem em comum fornecer suporte financeiro e material aos entes federados subnacionais (distrital, estadual e municipal) na construção de uma educação básica pública mais equitativa.

O presente texto busca analisar a trajetória do financiamento desses programas, no período de 2003 a 2023, para responder à pergunta de pesquisa: O governo federal, por meio do FNDE, tem direcionado recursos suficientes destes programas, na execução do papel suplementar definido constitucionalmente?

O objetivo é investigar os avanços e desafios da política de assistência financeira da União à educação básica. Assim, a presente pesquisa justifica-se por ser uma temática relevante ao financiamento da educação, a existência de poucos estudos sobre a assistência financeira do FNDE, em geral, e a comparação entre os três programas universais, em particular, e a possibilidade de mensurar os avanços e desafios da política de assistência financeira da União à educação básica.

Os procedimentos metodológicos tiveram enfoque na investigação bibliográfica, documental e subsidiada por meio de pesquisa quali-quantitativa. A pesquisa trata-se de um estudo descritivo-analítico e embasado no método de abordagem dedutivo. No intuito de alcançar os objetivos propostos, o processo de pesquisa envolveu a busca em livros, artigos, dissertações e teses, bem como em documentos oficiais do FNDE, INEP e no arcabouço legislativo nacional relativos aos três programas universais.

O texto está dividido em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. A segunda seção tem como foco descrever e analisar a trajetória dos programas pesquisados, em diálogo com o referencial teórico. Na terceira seção, a intenção é fazer uma análise comparada entre PNAE, PNLD e PDDE, mensurar e examinar o gasto por aluno dos programas pesquisados.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS



Como forma de operacionalizar o processo de pesquisa, o presente estudo foi subsidiado por pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica envolveu a coleta de dados em livros, artigos em revistas científicas, dissertações e teses. A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais e arcabouço legislativo relativos aos três programas universais. Além disso, a pesquisa trata-se de um estudo descritivo, analítico e embasado no método de abordagem dedutivo, isto é, aquele que tem como ponto de partida análise geral para a particular (PRODANOV; FREITAS, 2013; MARCONI; LAKATOS, 2010).

Quanto ao levantamento bibliográfico, foram utilizados os descritores de busca: Financiamento da Educação Básica, Programas Universais, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa de Alimentação Escolar e Programa do Livro Didático nas seguintes bases de dados: Scientific Electronic Library Online (Scielo), Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), bem como os anais dos eventos da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

No que tange à pesquisa documental, foram selecionados os documentos oficiais produzidos pelo FNDE (resoluções, relatórios de gestão e informações sobre os programas federais), bem como a legislação federal educacional brasileira.

A investigação quali-quantitativa tem como delimitação temporal o período de 2003 a 2023, pois se trata do primeiro e do último ano com informações disponíveis para os três programas. Inicialmente,

foi feito o levantamento sistemático dos dados de matrículas na educação básica pública (federal, estadual, distrital e municipal) no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no intuito de identificar o público-alvo da política pública. A seguir, foi realizada a busca dos dados financeiros relativos aos programas PDDE, PNAE e PNLD.

É importante destacar que foram consultados os Relatórios de Gestão do FNDE e foram identificadas divergências de valores entre esses relatórios e link de liberação de recursos do próprio FNDE, bem como destes com os dados estatísticos da página PNLD também do FNDE. Uma das diferenças no PDDE justifica-se pela soma do montante de recursos do PDDE básico e das suas respectivas ações integradas, que serão abordadas na seção específica sobre o programa. Em relação ao PNLD e ao PNAE, não foi possível concluir o que poderia explicar as diferenças nos valores transferidos. Em termos metodológicos, optou-se por não utilizar os relatórios, pois a pesquisa pretende abordar apenas o montante destinado ao PDDE básico, por ser um programa universal e o PNLD sem os gastos destinados à distribuição do material didático, apenas os valores de aquisição destinados às editoras. Ademais, os relatórios de gestão estão disponíveis apenas a partir de 2006, portanto, não abrangem todo o período da pesquisa.



As dificuldades encontradas durante a investigação quanto às divergências de dados podem comprometer os achados de uma pesquisa. A capacidade de avaliar o impacto de um programa ou de uma política pública em relação ao desenho, à sua finalidade e à implementação depende da transparência das informações. Em outras palavras, subtende-se que as informações relevantes no momento de realizar uma análise de impacto sejam disponibilizadas e compatíveis. Esta é a forma de assegurar que as políticas públicas possam ser avaliadas por qualquer instituição ou pesquisador, à medida que apresentem transparência e confiabilidade (MACIEL *et al*., 2024).

Para o levantamento sistemático dos dados financeiros relativos ao PDDE e ao PNAE, foram extraídos do site do FNDE no link “liberação de recursos” e as informações do PNLD foram obtidas do site do FNDE em dados estatísticos do programa, uma vez que no link “dados estatísticos”, em alguns anos, estão publicizados os valores de aquisição e de distribuição (despesa com o envio dos livros didáticos pelos correios) e outros anos, somente os valores de aquisição. Estas informações foram tratadas por meio de estatística descritiva e os valores foram atualizados a preços de 2023 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual.

É importante salientar que os recursos do PNAE são direcionados às prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital; enquanto os gastos com o PNLD envolvem o pagamento às editoras selecionadas. Quanto ao PDDE, observa-se que os recursos são destinados a escolas estaduais,

municipais e distritais por meio de entidades privadas, tais como: associação de pais e mestres (APM) e conselho escolar.

## A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS FEDERAIS UNIVERSAIS

O financiamento à educação básica está garantido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, que pressupõe a vinculação mínima de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e os recursos da contribuição do salário-educação. Quando se compara o país com os demais países membros do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), todos apresentam alguma proteção normativa, porém apenas no Brasil a estrutura de recursos está assegurada no texto constitucional. (DINIZ JR; SANTOS, 2022).

O FNDE é uma autarquia vinculada ao MEC que executa políticas educacionais de forma suplementar e/ou redistributiva aos entes federados com o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais na federação brasileira. Ademais, o órgão é responsável pela assistência técnica e financeira prevista no art. 211 da Carta Magna. Portanto, percebe-se dois elementos centrais de análise que estão imbricados: o direito à educação e o federalismo. No modelo de educação definida pela CF de 1988, a discussão acerca das políticas públicas inicia-se no federalismo cooperativo. Políticas educacionais nacionais são elaboradas pela União para execução por estados, municípios e Distrito Federal, ficando a estes a incumbência de adaptar tais políticas às suas peculiaridades locais, garantindo o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Ou seja, a União é responsável pelo estabelecimento de normas gerais, bem como pela descentralização de encargos para os entes estadual, municipal e distrital (MASCARENHAS, 2021; MENDES; GUTIERRES, 2021).



No Relatório de Gestão de 2023, constam ações e programas executados pelo FNDE. Há três tipos de assistência: automática, direta e voluntária. No exercício da assistência automática, é possível encontrar as ações finalísticas de maior volume de recursos. A mais significativa é a transferência do Fundeb permanente a título de complementação da União aos fundos estaduais e os municípios que não alcançaram os valores mínimos nacionais. A política de fundos vem sendo construída no Brasil desde 1996, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1996 e 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre 2007 e 2020 (GOUVEIA; SOUZA, 2015) e do Fundeb permanente, a partir de 2020, que é a principal política de financiamento da educação básica (CAPUZZO, 2022). Em 2023, de acordo com link de acesso ao banco de dados do FNDE, esta transferência automática foi de R$ 37,5 bilhões.

A segunda transferência de maior vulto trata-se das cotas estaduais, distrital e municipais do salário-educação. O salário-educação é uma contribuição social, prevista no art. 212 da Constituição Federal, de 2,5% sobre a folha salarial, devida pelas empresas, destinada, exclusivamente, ao financiamento de ações voltadas ao desenvolvimento da educação básica pública. Em 2023, de acordo com link de acesso ao banco de dados do FNDE, esta transferência automática foi de R$ 18 bilhões.

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, em 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 (VENCO; BERTAGNA; GARCIA, 2021).

PNAE é o principal programa universal, quanto ao volume de transferência de recursos financeiros, em torno de R$ 5,3 bilhões, seguido pelo PNLD, equivalente a R$ 2 bilhões de repasse financeiro a estados, municípios e Distrito Federal e o PDDE de cerca de R$ 1 bilhão no ano de 2023. Em comparação a todas as ações finalísticas, o PNAE representa a terceira, o PNLD a sétima e o PDDE a oitava ação de maior transferência de recursos financeiros aos entes federados. Vale salientar que a soma dos recursos destinada aos três programas equivale à 22% dos valores destinados à complementação da União ao Fundeb e 6% da transferência federal das cotas da contribuição do salário-educação.



Diante dos dados apresentados é possível afirmar a importância dos programas universais a educação pública brasileira como a política pública setorial, entretanto, isto requer atenção às especificidades em áreas diferenciadas (BARBOSA; EMMENDOERFER, 2023).

As desigualdades educacionais em nível global e a ausência de financiamento adequado dificultam a implementação de políticas educacionais. Ainda que o elevado volume de recursos públicos em um sistema educativo não seja o único determinante para o alcance de uma educação inclusiva para todos, pode-se afirmar que é um dos principais pilares para assegurar a concretização de uma educação de qualidade e com equidade (BANTEKAS, 2023).

Na mesma direção, Callegari (2020) afirma que a avaliação da equidade das transferências da União para a educação básica nos municípios deve considerar um maior aporte de recursos para os entes federativos com menores disponibilidades fiscais e com piores condições de ensino. Nem todas as políticas devem cumprir tal função equalizadora, mas é preciso ter ciência dos efeitos atualmente resultantes dos modelos distributivos de cada tipo de transferência. Por sua vez, as transferências obrigatórias do PNAE, PNATE e PDDE podem manter suas funções de financiamento de atividades e práticas específicas, mas podem ser mais equitativas considerando-se as ponderações dos valores per

capita por vulnerabilidade socioeconômica – como propõe o Projeto de Lei nº 8.816/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Em caminho semelhante, Farenzena (2021) analisou que os recursos da assistência financeira da União à educação básica foram reduzidos, em termos reais, no período de 2014 a 2020. Desconsideradas a repartição do salário-educação com os governos subnacionais e a complementação da União ao Fundeb, os recursos destinados aos programas federais tiveram uma drástica redução. A diminuição de recursos federais repercute nas mantenedoras e nas escolas públicas. O decréscimo, em valores reais, do PNAE impõe mais despesas para os municípios com alimentação escolar. Queda nos recursos do PDDE transferidos às escolas não podem mais garantir o mesmo patamar de despesa de 2014, o que pode gerar mais demandas às mantenedoras ou providências, no âmbito das comunidades escolares, para geração de recursos próprios pelas escolas.

A queda de recursos dos programas federais universais compromete o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), na medida em que a educação, como direito de todos e dever dos entes federados, compete a eles, conforme a ordem constitucional, garantir educação infantil, em creches e pré-escolas, educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (OLIVEIRA, 2021).



Ademais, o Brasil é um dos 193 países signatários do pacto global, assinado em 2015 na Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de diminuir as desigualdades por meio dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e seus respectivos indicadores. Entre eles, destaca-se o ODS 4 ou *Sustainable Development Goal* 4 (SDG), que envolve "garantir uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos".

Se, por um lado, a inclusão na agenda global dos conceitos de equidade e inclusão, aprendizagem, desenvolvimento sustentável, aprendizagem ao longo da vida e a colaboração intersetorial e transnacional como elementos integrativos nas políticas educativas (ANTONINIS (2023), por outro lado, na Cúpula da Educação Transformadora (TES) de Chefes de Estado na Assembleia Geral da ONU de 2022 foi traçada uma agenda progressista em matéria de financiamento, propondo medidas de reforma tributária de cunho progressivo para países de renda baixa e média; ações para a redução da dívida pública, bem como políticas macroeconômicas mais amplas no sentido oposto da austeridade fiscal. (ARCHER, 2023). Caso tais proposições fossem implementadas no Brasil haveria mais recursos públicos que poderiam ser destinados à educação básica nacional.

**Programa Nacional de Alimentação Escolar**

Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF), art. 208, inciso VII, a alimentação escolar é direito dos estudantes da educação básica e dever do Estado de promovê-la por meio de programa suplementar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1950, é um dos programas universais do Governo Federal que visa a transferência de recursos financeiros em caráter suplementar aos estados, Distrito Federal e municípios. O intuito do programa é a alimentação escolar, ou seja, visa a ações de educação alimentar e nutricional aos alunos matriculados nas escolas da educação básica pública. É importante salientar que a rede federal que oferta a educação básica também é contemplada com o PNAE, bem como) e as escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos.

A Lei nº 11.947, de 16/06/2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e está regulamentada pela Resolução FNDE nº 06 de 08/05/2020. O PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis aos estudantes. Isto é, a oferta de refeições que supram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.



A oferta de uma alimentação saudável e balanceada nas escolas, de forma suplementar é de extrema importância para as crianças garantirem boa saúde, além de apoiar o desenvolvimento escolar. O PNAE é um programa de grande relevância social, pois possibilita a inclusão, o desenvolvimento educacional, biológico e cognitivo, que podem ser prejudicados quando a criança ou estudante não se alimenta de forma adequada. O programa assegura aos alunos das escolas públicas pelo menos uma refeição de alta densidade nutricional ao dia. (KROTH *et al*, 2019; SERRA; GASPARINI, 2023). Além de ser um direito constitucional do aluno ter uma alimentação escolar saudável, contribui ainda no processo ensino e aprendizagem.

No ano de 2023, ocorreu o aumento no valor dos repasses financeiros do PNAE a estados e municípios, depois de seis anos sem reajuste. O reajuste dos valores foi de 39% para o ensino médio e fundamental e para a educação infantil, escolas indígenas ou quilombolas foi de 35%. Para as demais etapas e modalidades o percentual de aumento ficou em 28%.

Importante destacar que, o total de recursos financeiros do programa deve ser utilizado no mínimo 30% para a compra de gêneros alimentícios ligados à agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas desde 2013. A Lei nº 14.660 de 23 de agosto de 2023, privilegia grupos de mulheres da agricultura familiar na aquisição de alimentos no âmbito do PNAE. A referida norma assegura que, pelo menos 50% da venda

familiar deve ser realizada no nome da mulher, dessa forma, favorece também os grupos formais e informais de mulheres.

Em relação aos recursos financeiros, os valores transferidos atualmente pela União (entre os meses de fevereiro e novembro) aos demais entes federados são baseados no período letivo (200 dias) e nas matrículas dos estudantes na educação básica, contabilizadas pelo censo escolar do ano anterior, de acordo com a etapa e modalidade de ensino.

**Tabela 1 - Valor per capita do PNAE (2023)**

| Etapas e Modalidades de Ensino | R$ | Valor anual por aluno |
|---|---|---|
| Educação de jovens e adultos (EJA) | 0,41 | R$ 82,00 |
| Ensino Fundamental e médio | 0,50 | R$ 100,00 |
| Pré-escola | 0,72 | R$ 144,00 |
| Atendimento Educacional Especializado no contraturno | 0,68 | R$ 136,00 |
| Áreas indígenas e quilombolas | 0,86 | R$ 172,00 |
| Creche | 1,37 | R$ 274,00 |
| Escolas de tempo integral | 1,37 | R$ 274,00 |
| Escolas de ensino médio em tempo integral | 2,56 | R$ 512,00 |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Resolução n. 02 de 10/03/2023/FNDE.



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).

Como forma de elucidar o montante financeiro repassado, utiliza-se o seguinte cálculo: número de alunos matriculados por rede de ensino x 200 dias letivos x valor per capita da tabela 1. Nessa perspectiva, o ente federado recebe por ano R$ 82,00 para alimentação escolar de um estudante da EJA e R$ 512,00 para um aluno do ensino médio em tempo integral.

Independente da etapa e da modalidade de ensino, se o estudante estiver em carga horária em tempo integral, o valor per capita considerado é de R$ 1,37. Em carga horária parcial, independente da etapa e da modalidade, o valor per capita considerado é de R$ 0,86, e, no caso de estudantes matriculados em escolas localizadas em terras indígenas e remanescentes de quilombos, exceto em creche, quando o valor per capita permanece em R$ 1,37.

O acompanhamento e fiscalização do montante financeiro recebido pelos entes federados é realizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Além deste órgão de controle, a fiscalização é efetuada pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

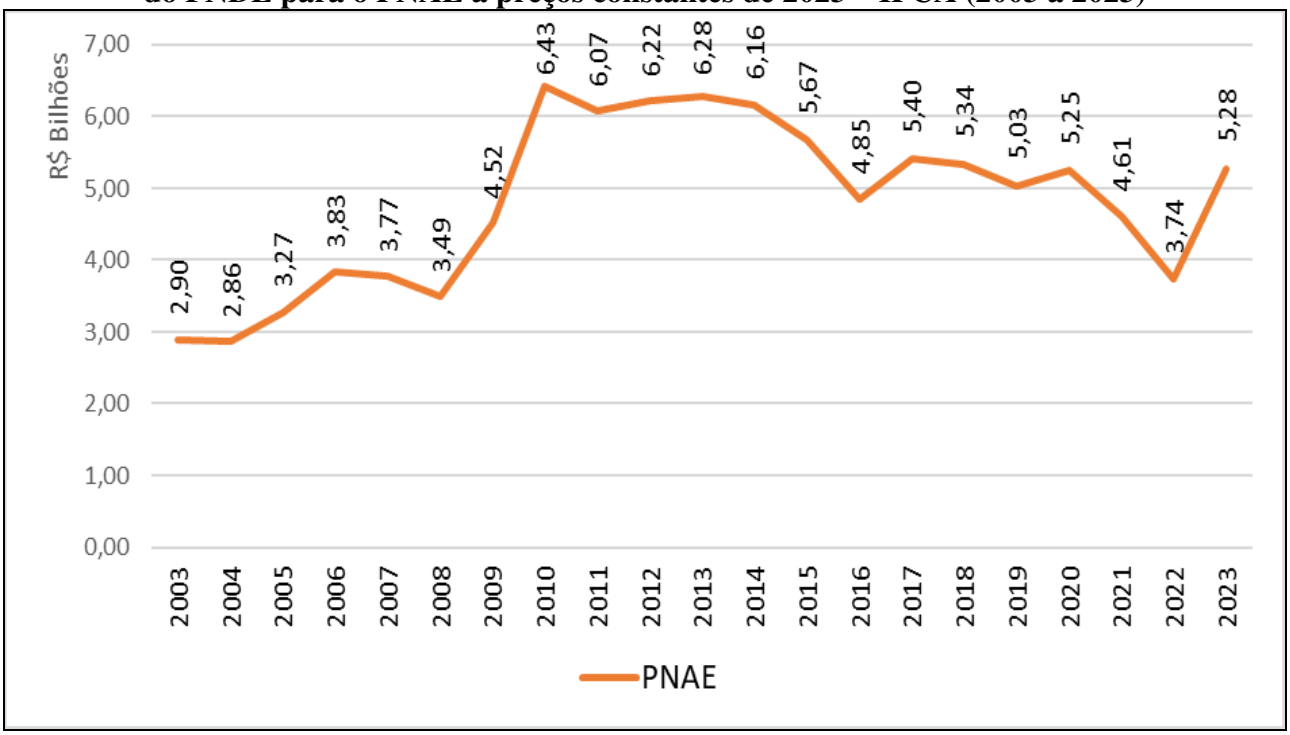
O ente federado tem autonomia para definir a forma de gestão do PNAE: centralizada e descentralizada. Na primeira, a secretaria de educação realiza o processo licitatório, adquire os gêneros

alimentícios e distribui para as escolas que são responsáveis pelo preparo da alimentação escolar, conforme forma de gestão utilizada pelo Distrito Federal. Na segunda forma, a secretaria de educação transfere os recursos financeiros às instituições de ensino que fazem a gestão e todos os procedimentos necessários para aquisição e preparo dos alimentos. A Secretaria de Estado da Educação de Goiás (GO) emprega a gestão descentralizada.

Há também a possibilidade de a Entidade Executora adquirir refeições mediante terceirização de serviço, por meio da contratação de empresa especializada que forneça essas refeições aos estudantes das escolas da educação básica pública. como a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (ES).

Quanto aos valores transferidos pela União entre 2003 e 2023, é possível observar a trajetória do PNAE no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Trajetória de Recursos Financeiros Repassados do FNDE para o PNAE a preços constantes de 2023 – IPCA (2003 a 2023)**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: SIGEFWEB/FNDE (2024).

Os dados do gráfico 1 mostram um aumento de 82% no repasse de recursos financeiros do PNAE entre 2003 e 2023. Até 2009, o programa era destinado apenas ao ensino fundamental. Com a Lei nº 11.947/2009 e a Emenda Constitucional nº 59/2009, o programa contemplou toda a educação básica, destacando-se o acréscimo em 2010, de 42% em relação a 2009. Do período analisado, o ano de 2013 foi a 2ª maior transferência de recursos, devido à inclusão dos alunos de Atendimento Educacional

Especializado (AEE), Educação de Jovens e Adultos, educação em tempo integral e aos alunos matriculados em creches e pré-escolas no ano de 2012. Quando se compara o período de universalização do programa, constata-se redução em 21% em termos reais entre 2010 e 2023. Entre 2022 e 2010 a queda foi ainda mais acentuada de 41%, em virtude da ausência do reajuste no valor per capita do programa.

Importante destacar que, no ano de 2020, em decorrência da pandemia da Doença do Coronavírus 2019 (COVID-19), foi autorizada em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas presenciais (SENHORAS, 2020), a distribuição de gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos alunos das escolas públicas.

Comparando-se o ano de 2020 (pandemia) com 2022, quando aconteceu o retorno definitivo das aulas presenciais, pós-pandemia, percebeu-se uma redução de recursos financeiros em 28%. É possível concluir que, essa queda do montante repassado ocorreu tendo em vista à redução de matrículas atendidas pelo PNAE, conforme constam nos relatórios de gestão (2021 e 2022).

No entanto, em 2023 houve um aumento de recursos comparados a 2022 de 41%. É possível deduzir que esse crescimento foi relativo ao reajuste dos valores per capita de todas as etapas e modalidades do programa, conforme mencionado anteriormente, associado ao aumento de matrículas. Importante destacar que, em 2022 o número de alunos atendidos foi de pouco mais de 37 milhões e 2023 em torno de 39 milhões, conforme os relatórios de gestão de 2022 e 2023 do FNDE.



Conforme o Relatório de Gestão de 2023, foram elencados alguns desafios do programa, dentre eles: reduzir o estoque de recursos federais do PNAE sem utilização nas contas correntes específicas das Entidades Executoras (saldos), aprimorar a equidade dos recursos federais do programa; e criar matriz de distribuição financeira, com critérios de equidade.

Por fim, a análise da trajetória do PNAE dos recursos transferidos aos entes federados, nesses 20 anos, permite afirmar que o montante de recursos em 2023 está no mesmo patamar de 2015. Importante destacar que, em 2015 foram atendidos cerca de 42 milhões estudantes, uma redução considerável comparada a 2023 com 39 milhões de alunos atendidos, de acordo com o Relatórios de Gestão de 2015 e 2023. Nesse sentido, os três desafios supracitados, quando, de fato forem efetivados, serão de suma importância para o fortalecimento do programa.

**Programa Nacional do Livro e do Material Didático**

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) foi criado em 1937, compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre

outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos estudantes e professores das escolas públicas de educação básica. O PNLD contempla ainda as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e aquelas conveniadas com o Poder Público.

Desde a criação do programa, destaca-se o ano de 1999, quando o programa passou a ser inclusivo, distribuindo livros em braile, e em 2006, foram distribuídos materiais em libras. Salienta-se ainda que o ano de 2022 foi marcado pela universalização do PNLD para toda a educação básica, incluindo os alunos da educação infantil. Por fim, o ano de 2023 foram disponibilizados livros em formato digital aos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental (BARRETO *et al*, 2023).

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 programa, o ente federado deve manifestar interesse por meio de termo de adesão, e o FNDE 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 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (inciso VIII, art. 70 da LDB/96). Os principais objetivos do PNLD são: aprimorar o processo de ensino e aprendizagem, garantir o padrão de qualidade do material, democratizar o acesso às fontes de informações, fomentar a leitura, apoiar a atualização e desenvolvimento do professor e apoiar a Base Nacional Comum Curricular. Importante enfatizar que, os livros didáticos devem ser utilizados por três anos consecutivos, beneficiando mais de um aluno.

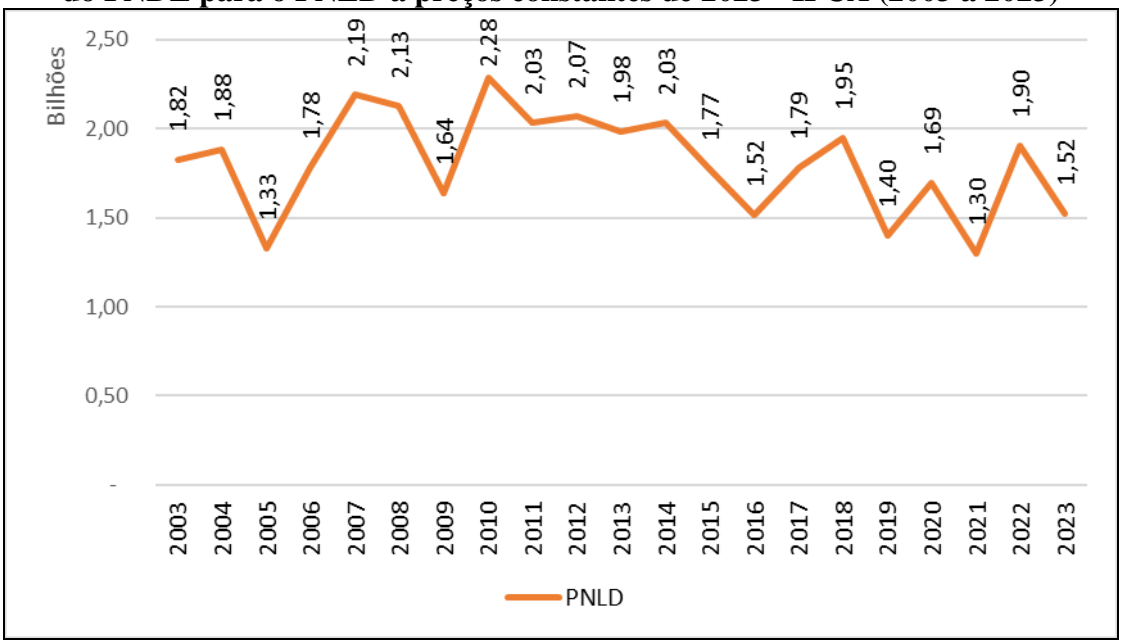


Segundo Cassiano (2007), o Governo Brasileiro consolida-se como maior comprador de livros do país e o grande número de aquisições de livros está atrelado ao PNLD. De forma sucinta, os livros didáticos são utilizados por três anos consecutivos, beneficiando mais de um aluno, devendo ser devolvidos à escola ao final do ano letivo. Há alternância nas compras dos livros para os estudantes da educação básica e a distribuição e remanejamento entre escolas quando existem excedente ou falta de livros, bem como a reserva técnica destinada às secretarias de educação para atender as novas matrículas.

A seguir, serão apresentados no gráfico 2, os valores de aquisição e reposição de livros didáticos para o atendimento aos estudantes e professores da educação básica.

Entre 2003 e 2023, houve uma redução de 16% em termos reais do aporte financeiro para aquisição e reposição de livros didáticos. Em 2003, somente o ensino fundamental era contemplado pelo programa. A partir de 2004, o ensino médio foi incluído no recebimento de materiais didáticos. Entre 2009 e 2010, houve um aumento de 39%, em virtude da aquisição e reposição de livros de forma anual e trienal e inserção da modalidade EJA.

**Gráfico 2 - Trajetória de recursos financeiros repassados do FNDE para o PNLD a preços constantes de 2023 - IPCA (2003 a 2023)**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Dados estatísticos/PNLD/FNDE (2024).



Constata-se ainda nos anos 2019 e 2020, a inclusão da aquisição de livros didáticos para os professores da educação infantil e em 2022 a primeira aquisição dos livros didáticos e pedagógicos para a 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.

Foi realizada uma pesquisa por Silveira e Teixeira (2020), cujo objetivo era produzir uma análise econômico-financeira para o PNLD, cujo recorte foi de 2014 a 2019. Os autores calcularam o custo médio do livro didático por aluno, conforme a tabela 2.

**Tabela 2 - Custo Médio do Livro Didático por Aluno (2014 a 2019)**

| Nível | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) | R$ 18,83 | R$ 18,59 | R$ 39,54 | R$ 25,85 | R$ 25,00 | R$ 35,48 |
| Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) | R$ 55,83 | R$ 21,10 | R$ 25,02 | R$ 62,46 | R$ 25,64 | R$ 21,22 |
| Ensino Médio | R$ 43,55 | R$ 126,39 | R$ 50,14 | R$ 49,37 | R$ 124,16 | R$ 36,24 |
| Educação de Jovens e Adultos | R$ 27,26 | R$ 0,00 | R$ 31,16 | R$ 16,98 | R$ 22,24 | R$ 0,00 |

Fonte: Silveira e Teixeira (2020).

Conforme os autores, os resultados apresentam o quantitativo de exemplares adquiridos e de beneficiados por etapa e modalidade de ensino (anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos).

Verifica-se na tabela 2, o custo médio no período do livro por aluno para o ensino fundamental de 1º ao 5º ano entre 2014 e 2019 ficou em R$ 41,48, no ensino fundamental do 6º ao 9º ano em R$

35,21, ensino médio R$ 71,64 e EJA R$ 16,27. Assim, foi possível inferir o baixo custo unitário do livro didático por aluno. Importante esclarecer que não foi possível confirmar se os valores da tabela 2 são nominais ou reais. Nesse sentido, na ausência dessa informação não foi feita a atualização dos valores. Cabe enfatizar que foi o único trabalho encontrado que calculou o custo médio por aluno.

Atualmente, quase 97% das redes de ensino do Brasil participam do Programa e algumas ações estão em trâmite no FNDE para auxiliar as escolas na sua gestão, tais como: apoiar no suporte de assistência técnica pelo e-mail do livro didático; aprimorar o PNLD, por meio de encontros regionais; e oferecer curso EAD aos gestores educacionais, conforme listadas pelo Relatório de Gestão (2023).

**Programa Dinheiro Direto na Escola**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 (PDDE básico) com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas de educação básica, 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.



Entre 1995 e 2003, existia apenas o PDDE básico. A partir de 2004, além do PDDE básico, houve 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 ou de capital, enquadradas na categoria de ações consideradas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme incisos II, III, IV e VIII do art. 70 da LDB/96).

Os recursos financeiros são repassados anualmente, em duas parcelas nos meses de abril e setembro às entidades participantes para contribuir no provimento das necessidades prioritárias das escolas, garantia de seu funcionamento e no exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social.

Segundo a Resolução nº 05 de 18/04/2023, a escola recebe os recursos financeiros do PDDE de acordo com o seguinte cálculo: Valor fixo (tipo de escola) + valor variável (nº de alunos da escola x valor per capita), conforme tabela 3. Assim como o PNAE e o PNLD, a base para o cálculo do valor *per capita* do PDDE Básico é o do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Os recursos do PDDE recebidos pelas escolas podem ser utilizados em categorias de custeio e capital. Á categoria de custeio destina-se a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo. Já a categoria de capital deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes.

Desde 2013, os valores de referência do PDDE não eram reajustados. Viana (2020) apontou, em sua pesquisa, a necessidade de reformulação da base de cálculo dos repasses do programa, de forma a suprir as demandas das escolas. O autor apurou que o valor repassado permite executar apenas pequenas despesas de manutenção do prédio escolar e a compra de materiais de expediente e papelaria. Após 10 anos sem reajuste, o governo federal corrigiu os valores fixos e *per capita*.

**Tabela 3 - Valor Fixo e *Per Capita* do PDDE (2023)**

| **Tipo de Escola** | **Valor Fixo** |
|---|---|
| Pública Urbana com Uex (mudar as demais) | R$ 1.850,00 |
| Pública Rural com Uex | R$ 3.700,00 |
| Privada de Educação Especial | R$ 1.850,00 |
| Pública urbana sem Uex | - |
| Pública rural sem Uex | - |
| **Alunos de** | **Valor Per Capita** |
| Escola urbana com Uex | R$ 20,00 |
| Escola urbana sem Uex | R$ 40,00 |
| Escola rural sem Uex | R$ 60,00 |
| Escola pública da educação especial e da educação bilíngue de surdos, matriculados em classe comum | R$ 100,00 |
| Escola pública da educação especial e da educação bilíngue de surdos | R$ 60,00 |
| Escola pública com atendimento educacional especializado (AEE) e da educação bilíngue de surdos | R$ 20,00 |
| Escola privada de educação especial e da educação bilíngue de surdos | R$ 60,00 |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE básico/FNDE (2024).



O PDDE teve um aumento em 48% do valor fixo por escola. Como exemplo: para escolas urbanas, o valor fixo do chamado PDDE Básico (2013) passou de R$ 1.250,00 para R$ 1.850,00 (2023); para unidades de ensino localizadas em áreas rurais, subiu de R$ 2.500,00 (2013) para R$ 3.700,00 (2023).

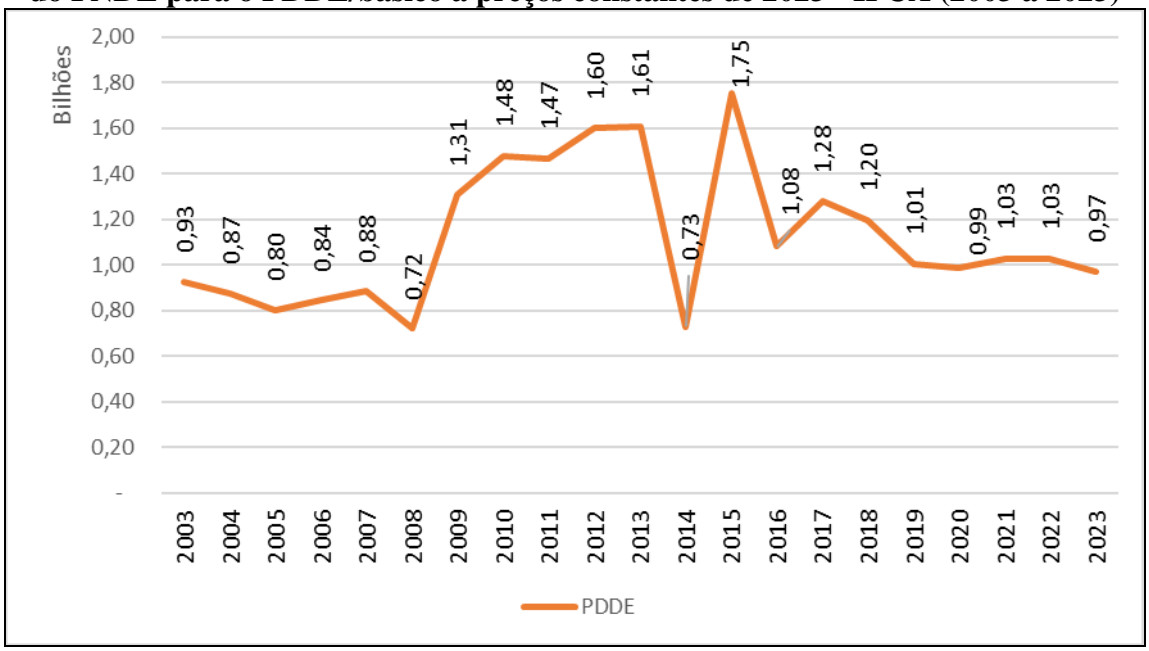
Importante destacar que a resolução do FNDE nº 5, de 2023, incluiu no art. 4ª, da Resolução FNDE nº 15, de 15 de setembro de 2021, a possibilidade de utilização dos recursos do PDDE Básico em ações voltadas à promoção da segurança no ambiente escolar participantes do programa, aquisição de equipamentos de segurança e monitoramento do espaço físico da escola e realizar ações pedagógicas para a promoção da cultura da paz dentro do ambiente escolar.

Em linhas gerais, a evolução orçamentária do PDDE se desdobra em três fases distintas: a primeira abrange seus anos iniciais e a fase de implementação do programa, de 1995 a 2007; a segunda é caracterizada por um período de expansão, de 2008 a 2013; e a terceira fase compreende os anos de 2014 a 2023, é identificada por oscilações relacionadas a mudanças no panorama político e econômico.

Apesar do crescimento orçamentário do PDDE, a sua representatividade no orçamento do FNDE, desde o início de sua consolidação, tem diminuído (JANUZZI; FERREIRA; FERRAREZI, 2024).

Para compreender melhor essas fases distintas, segue o gráfico 3, que demonstra a trajetória financeira do aporte de recursos repassados às escolas por meio do PDDE.

**Gráfico 3 - Trajetória de recursos financeiros repassados do FNDE para o PDDE/básico a preços constantes de 2023 - IPCA (2003 a 2023)**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: SIGEFWEB/FNDE (2024).

Constata-se, no gráfico 3, o aumento das transferências ao PDDE de 4% em termos reais no período de 2003 a 2023. A partir da Lei nº 11.947/2009, as escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos e os polos 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 81% dos repasses entre 2008 e 2009.

Em 2014, houve queda em torno de 54% dos recursos transferidos em relação a 2013. Contudo, no ano seguinte, teve um aumento de 140%, novamente em 2016 ocorreu uma queda de 38% 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 do ensino fundamental para a educação básica, percebe-se queda de 34% em termos reais entre 2010 e 2023. Cabe salientar que, o valor repassado em 2023, contemplando todos os alunos da educação básica, está no patamar de 2003, quando beneficiava somente os alunos do ensino fundamental.

Segundo Viana (2022), quase metade das escolas em âmbito nacional, depende, de forma significativa do PDDE, pois esse programa se constitui como a única fonte de recursos em 48% delas, mesmo quando é possível observar a existência de outros programas estaduais ou municipais de descentralização de recursos. Como é caso do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) no Distrito Federal (ROSÁRIO, 2018) e o Programa Financeiro às Escolas Públicas Municipais (PROAFEM) em Luziânia-Goiás (FERREIRA, 2018). Os resultados corroboram com esta pesquisa, na medida em que destacam a importância dos recursos financeiros descentralizados às instituições escolares.

Nesse sentido, foram enumerados alguns desafios no aprimoramento do programa elencados pelo FNDE: aumentar a transparência dos dados sobre o PDDE que permitam o seu monitoramento; e, desenvolver nova metodologia de cálculo para a "parcela desempenho do PDDE", com o intuito de premiar escolas com bom desempenho na execução dos recursos recebidos, conforme Relatório de Gestão de 2023.

## ANÁLISE COMPARATIVA DO PNAE, PNLD E PDDE



Como pode ser verificado na presente pesquisa, a análise da trajetória das transferências de recursos financeiros dos programas universais do FNDE, no período de 2003 a 2023, foi de suma importância para perceber os desafios enfrentados na política de assistência financeira da União à educação básica.

Pode-se inferir que os recursos financeiros são fundamentais aos estados, Distrito Federal e principalmente aos municípios brasileiros. Mesmo sendo suplementares, em muitos municípios brasileiros, tornam-se o principal ou único recurso para a execução das políticas educacionais.

Desta forma, a tabela 4 apresenta de forma resumida uma comparação das principais características dos programas analisados.

**Tabela 4 - Características gerais PNAE, PNLD E PDDE**

| Programa Universal | Objetivo | Destinado a beneficiar | Transferência | Montante Repassado em 2023 (dados nominais) | % do total de recursos do FNDE/2023 |
|---|---|---|---|---|---|
| **PNAE** | Alimentação escolar | Estudantes | Recursos financeiros | R$ 5.354.597.551,00 | 7,34% |
| **PNLD** | Livros didáticos, pedagógicos, literários e outros materiais | Estudantes e professores | Recursos financeiros | R$ 2.427.613.749,00 | 3,33% |
| **PDDE** | Melhoria na infraestrutura física e pedagógica das escolas | Estudantes | Recursos materiais | R$ 2.032.939.594,00 | 2,79% |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: PNAE, PNLD E PDDE/FNDE (2024).

Na tabela 4, é possível verificar o objetivo de cada programa. Apesar de distintos, tem em comum a missão de contribuir no processo ensino e aprendizagem, bem como suplementar os recursos financeiros dos entes federados, a fim de garantir aos estudantes uma alimentação adequada em termos nutricionais, a disponibilidade de obras didáticas e de apoio pedagógico aos estudantes e professores e transferindo recursos financeiros direto às escolas para as despesas de custeio e de capital.

Quanto ao valor total repassado aos entes federados, o PNAE repassou no ano de 2023 em torno de R$ 5 bilhões, equivalente a 7% do total de receita do FNDE. Foram utilizados R$ 2 bilhões para o PNLD e repassados às escolas R$ 2 bilhões do PDDE, relativos a 3% de despesa de cada programa do total de recursos geridos pela autarquia federal.

Por fim, torna-se relevante realizar uma comparação do gasto por aluno-ano dos três programas universais em 2017 e 2021. Os anos de 2017 e 2021 foram escolhidos para efeito comparativo, pois são os únicos anos que existem informações sobre número alunos beneficiários do PDDE básico. Os demais anos da série histórica há dados apenas para o PNAE e PNLD.

Os dados da tabela 5 evidenciam a redução dos recursos financeiros, dos alunos beneficiados, e do gasto por aluno-ano dos três programas. A maior queda ocorreu no PNLD, com uma redução de 27% dos recursos financeiros, em 2% dos alunos beneficiados e, portanto, 26% gasto por estudante. Importante lembrar que esta redução ocorreu devido à aquisição de quantidades distintas de livros didáticos em 2017 e 2021.



**Tabela 5 - Gasto por aluno PNAE, PNLD e PDDE a preços constantes de 2023 - IPCA (2017 e 2021)**

| **PNAE** | | | |
|---|---|---|---|
| Ano | Recursos transferidos | Alunos beneficiados | Gasto por aluno |
| 2017 | R$ 5.404.815.976,30 | 40.600.000 | R$ 133,12 |
| 2021 | R$ 4.606.265.868,29 | 39.532.400 | R$ 116,52 |
| D% | -15% | -3% | -12% |
| **PNLD** | | | |
| Ano | Recursos transferidos | Alunos beneficiados | Gasto por aluno |
| 2017 | R$ 1.785.572.103,67 | 29.416.511 | R$ 60,70 |
| 2021 | R$ 1.297.955.811,68 | 28.870.244 | R$ 44,96 |
| D% | -27% | -2% | -26% |
| **PDDE** | | | |
| Ano | Recursos transferidos | Alunos beneficiados | Gasto por aluno |
| 2017 | R$ 1.278.716.797,39 | 34.977.401 | R$ 36,56 |
| 2021 | R$ 1.025.723.942,37 | 33.232.958 | R$ 30,86 |
| D% | -20% | -5% | -16% |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Dados estatísticos do PNLD e Relatório de gestão/FNDE (2024).

Verifica-se ainda, a segunda maior queda ocorreu no PDDE, com uma redução de 20% dos recursos transferidos, em 5% dos alunos beneficiados e, 16% gasto por estudante, justamente o programa que tem o menor custo por aluno. É importante lembrar que se trata do programa mais

complexo, tanto no que concerne à gestão escolar como à prestação de contas, o que implica em redução de repasse e de estudantes beneficiados em virtude da ausência ou da prestação de contas incorreta.

Quanto ao o PNAE é aquele que envolve o maior montante de transferências e o maior número de alunos beneficiados. Verifica-se uma redução de 15% do montante transferido, 3% dos alunos beneficiados e 12 % gasto por aluno. A redução dos alunos beneficiados no PNAE e no PDDE, pode ser compreendida no cenário de queda de matrículas da educação básica pública, De acordo com o Censo da Educação Básica de 2021 houve queda de 3% entre 2017 e 2021.

Ainda que se trate de assistência financeira em caráter suplementar, é possível concluir que os valores transferidos pela União são insuficientes, no intuito de minimizar as desigualdades socioeducacionais e contribuir para uma educação de qualidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo 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, os programas universais tratados neste artigo reduziram os recursos financeiros transferidos aos entes subnacionais ao longo de 20 anos (2003 a 2023). Em outras palavras, o montante transferido do PNAE em 2023 equivale ao do ano de 2015. Em relação ao PNLD, houve uma redução de 16% em termos reais do aporte financeiro para aquisição e reposição de livros didáticos. No que tange ao PDDE, quando se compara o período no qual o programa foi ampliado do ensino fundamental para toda a educação básica (2010), constatou-se queda de 34% em termos reais entre 2010 e 2023. O valor repassado em 2023, contemplando todos os alunos da educação básica, está no patamar de 2003, quando beneficiava somente estudantes do ensino fundamental.

A assistência financeira dos programas, mesmo em caráter suplementar é exígua no propósito de oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional, de garantir a universalização do PNLD para todos os alunos da educação básica, contemplando toda a educação infantil, isto é, incluindo alunos até 3 anos, e de 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. Importante enfatizar que parte das transferências automáticas e do material didático são destinados às redes de ensino das iniciativas privadas de educação infantil e educação especial.

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 impossibilitava o aumento real dos gastos, percebe-se a queda nos recursos do PNAE, do PDDE e do PNLD, mesmo em decorrência dos reajustes ocorridos em 2023 dos dois primeiros, ou seja, na ausência dos reajustes a redução em termos reais é ainda mais significativa, sobretudo no PNAE. Conclui-se que o governo federal, por meio dos programas federais universais, tem reduzido sua função constitucional de suplementação, e, portanto, distancia-se do objetivo precípuo de reduzir as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados. O governo federal, por meio dos programas federais universais, tem reduzido sua função constitucional de suplementação, e, portanto, distancia-se do objetivo precípuo de reduzir as desigualdades socioeducacionais entre os entes federados.



É importante ressaltar algumas dificuldades encontradas na pesquisa, quais sejam: houve divergência nas fontes de dados e ausência de padronização das informações que impossibilitaram o cálculo do gasto por aluno ao longo da série histórica. A capacidade de realizar avaliação de um programa educacional depende da transparência e uniformização das informações. Em outras palavras, subtende-se que as informações relevantes no momento de realizar uma análise de impacto sejam disponibilizadas e compatíveis.

Portanto, o FNDE aponta no relatório de gestão de 2023 os desafios de cada programa e a necessidade de uma reestruturação do PNAE, PNLD e PDDE. Nesse sentido, sugere-se que, entre eles, o FNDE disponibilize os dados em sua página de forma pública, discriminada e de fácil acesso. Quanto à reformulação dos programas universais, destaca-se quanto ao PNAE, minimizar o estoque de recursos federais sem utilização nas contas correntes das Entidades Executoras, aprimorar a equidade dos recursos federais e criar matriz de distribuição financeira do com critérios de equidade. Em relação ao PNLD, apoiar no suporte de assistência técnica pelo e-mail do livro didático; aprimorar o programa, por meio de encontros regionais e oferecer curso EAD aos gestores educacionais. No que tange ao PDDE, o aprimoramento consiste em aumentar a transparência dos dados que permitam o seu monitoramento e desenvolver nova metodologia de cálculo para a "parcela desempenho do PDDE", com o intuito de premiar escolas com bom desempenho na execução dos recursos recebidos.

Ademais, é possível concluir que a despeito da relevância dos três programas federais universais, de que o aporte de recursos financeiros transferidos tenha o caráter suplementar, estes são insuficientes para assegurar uma política educacional com qualidade e equidade aos estudantes da educação básica pública na desigual federação brasileira, bem como no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS-4) que inclui a redução da pobreza, o fortalecimento da igualdade de gênero, a promoção da saúde e do bem-estar e a construção de sociedades pacíficas e inclusivas.

## REFERÊNCIAS

ANTONINIS, M. “SDG 4 baselines, midpoints and targets: faraway, so close?”. **International Journal of Educational Development**, vol. 103, 2023.

ARCHER, D. “Transforming the financing of education at the mid-point of the sustainable development goals”. **International Journal of Educational Development**, vol. 103, 2023.

BANTEKAS, I. "Aligning the Right to Education with the Sustainable Development Goals: Is it Just About Finance?" **Human Rights Quarterly**, vol. 45, n. 1, 2023.

BARBOSA, M. N.; EMMENDOERFER, M. L. “Políticas públicas: renovações na produção científica internacional”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 13, n. 38, 2023.

BARRETO, A. L. C. S. *et al*. (org.) **55 anos de FNDE**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 01/02/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2024.

BRASIL. **Dados Estatísticos da Educação**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 19/05/2023.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/01/2024.

BRASIL. **Liberação de Recursos**: Educação. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 03/01/2024.

BRASIL. **Resolução FNDE n. 2, de 10 março de 2023.** Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <www.mec.gov.br >. Acesso em: 15/01/2024.

BRASIL. **Resolução FNDE n. 5, de 18 de abril de 2023**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 22/01/2024.

BRASIL**. Resolução FNDE n. 6, de 08 de maio de 2020**. Brasília: FNDE, 2020. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 23/01/2024.

BRASIL. **Resolução FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013**. Brasília: FNDE, 2013. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 23/01/2024.

CALLEGARI. C. O. **Equidade educacional na Federação brasileira**: o papel das transferências federais aos municípios (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV, 2020.

CAPUZZO, A. M. **Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020**: aspectos redistributivos e qualidade em educação (Dissertação de Mestrado em Educação). Brasília: UnB, 2022.

CASSIANO, C. F. **O Mercado do Livro Didático no Brasil**: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (Tese de Doutorado em Educação). São Paulo: PUCSP, 2007.

DINIZ JÚNIOR, C. A.; SANTOS, T. (2022). "Financing of basic education in Mercosul: A comparative analysis of the sources, volume, and nature of resources (2000-2015)". **Education Policy Analysis Archives**, vol. 30, n. 49, 2022.

FARENZENA, N. "Despesas em ações da Assistência Financeira da União na Educação Básica no período 2014-2020". **ECCOS - Revista Científica**, n. 58, 2021.

FERREIRA, S. L. **Financiamento da Educação Básica**: A gestão financeira no município de Luziânia-GO (2005 a 2015) (Tese de Mestrado em Educação). Brasília: UnB, 2018.



GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A R. "A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb". **Em Aberto**, vol. 28, n.93, 2015.

JANUZZI, P.; FERREIRA, V.; FERRAREZI, E**. Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola**: proposta conceitual e estudos de avaliabilidade. Goiás: Editora UFG, 2024.

KROTH, D. C. *et al*. "Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 25, n.10, 2020.

MACIEL, A. M. H. *et al*. "Transparência da política pública: uma discussão sobre política de renda no Brasil em tempos de Covid-19". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 17, n. 50, 2024.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MASCARENHAS, C. G. "Direito à educação, federalismo e financiamento nas constituições brasileiras: o passado, o presente e o futuro". **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 4 n. 1, 2021.

MENDES, D. B.; GUTIERRES, D. G. "Financiamento da educação básica no Brasil: a federação em perspectiva". **Revista Educação e Políticas em Debate**, vol. 10, n. 1, 2021.

OLIVEIRA, W. "Education and federalism: The vicissitudes of financing and governance in the National Education Plan". **Education Policy Analysis Archives**, vol. 29, 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2013.

ROSÁRIO, R. V. **Relação entre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira e o Projeto Político-Pedagógico em uma escola de Brasília – DF** (Dissertação de Mestrado em Educação). Brasília: UCB, 2018.

SENHORAS, E. M. "Coronavírus e educação: análise dos impactos assimétricos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 5, 2020.

SILVEIRA, D. F.; TEIXEIRA, M. F. "Quanto Custa o Livro Didático? Uma Análise a partir do Portal da Transparência do FNDE/MEC". **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, vol.16, n. 35, 2020.

VENCO, S. V.; BERTAGNA, R. H.; GARCIA, T. **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidência de atores privados nos sistemas estaduais das regiões Nordeste e Sudeste (2005-2018). São Carlos: Pedro e João Editores, 2021.

VIANA, M. P. **O programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito Nacional** (Tese de Doutorado em Educação). Curitiba: UFPR, 2020.

VIANA, M. P. "Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas Contribuições Espontâneas arrecadadas pelas escolas públicas". **Revista de Financiamento da Educação**, vol. 12, n. 16, 2022.




# BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 17 | Nº 51 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca



**Editor chefe**:

Elói Martins Senhoras

**Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

**Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima