

A GOVERNANÇA PÚBLICA NO FNDE: EFEITOS NO FINANCIAMENTO PÚBLICO E UM OLHAR SOB A INFRAESTRUTURA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO

Jacqueline Clara Queiroz

Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal, Brasil.

jacqueline.queiroz@fnde.gov.br

Andreia Couto Ribeiro

Universidade Católica de Brasília (UCB), Distrito Federal, Brasil.

andreia.ribeiro@fnde.gov.br

Maria Angélica Floriano Pedrosa

Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal, Brasil.

maria.floriano@fnde.gov.br

INTRODUÇÃO

A Governança Pública pode ser entendida como um sistema que busca responder eficazmente a desafios econômicos, sociais e ambientais e cumprir os compromissos do governo para com os cidadãos. Seguindo essa vertente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹ vem atuando com práticas voltadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a sua gestão. Com esse objetivo, este trabalho pretende discutir os aspectos Governança Pública pelo FNDE, no financiamento da etapa do ensino médio da educação básica pública brasileira.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA NO FNDE

Muitos normativos já dispunham sobre a Governança Pública, mas somente o Decreto nº 9.203/17 institucionalizou a aplicação da política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. E definiu a Governança Pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em

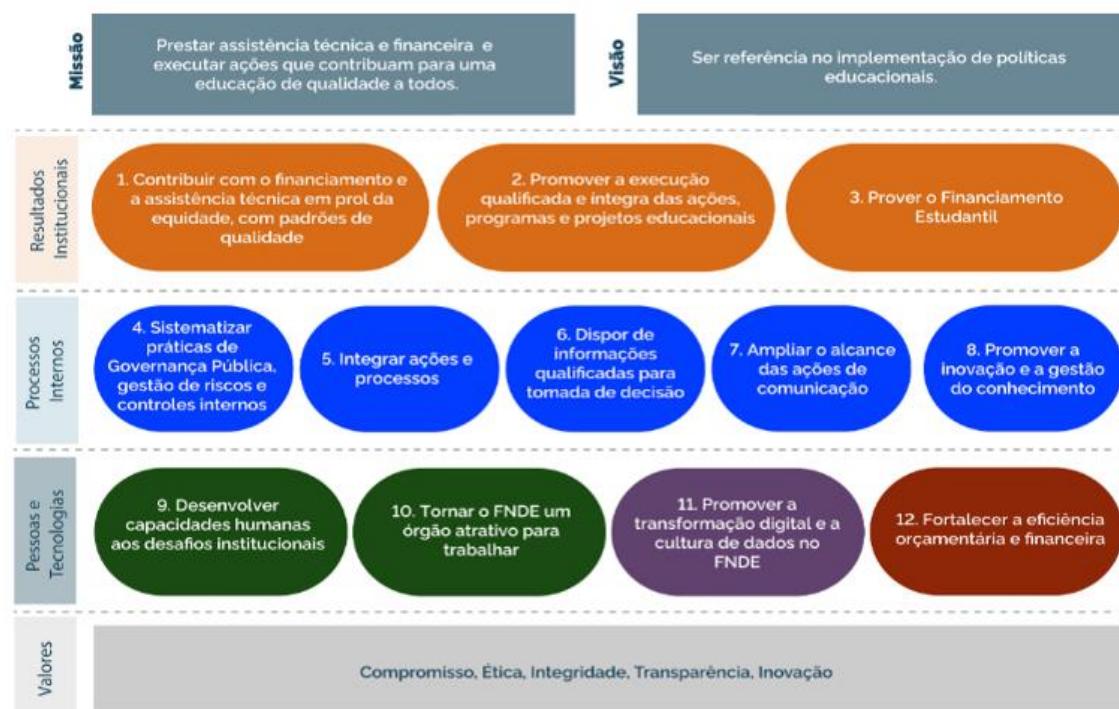
¹ O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº 5.537, de 21/11/1968, com a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de programas e projetos educacionais.

prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, p. 1).

Assim, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando a objetivos coletivos, de modo que sua ênfase reflita, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos (Peters, 2013). E proporcionar o ensino nas escolas é um dos principais objetivos da nossa sociedade, por isso a importância em estudar sua governança.

Ao analisar o atual mapa estratégico do FNDE (2023-2027), a partir da definição da missão, visão, valores, resultados institucionais e processos internos, observa-se que o FNDE relacionou nesse mapa alguns fatores relacionados à Governança Pública, tais como contribuir com o financiamento e sistematizar práticas de Governança em processos internos, descritos na Figura1.

Figura 1 – Mapa Estratégico do FNDE para período 2023-2027



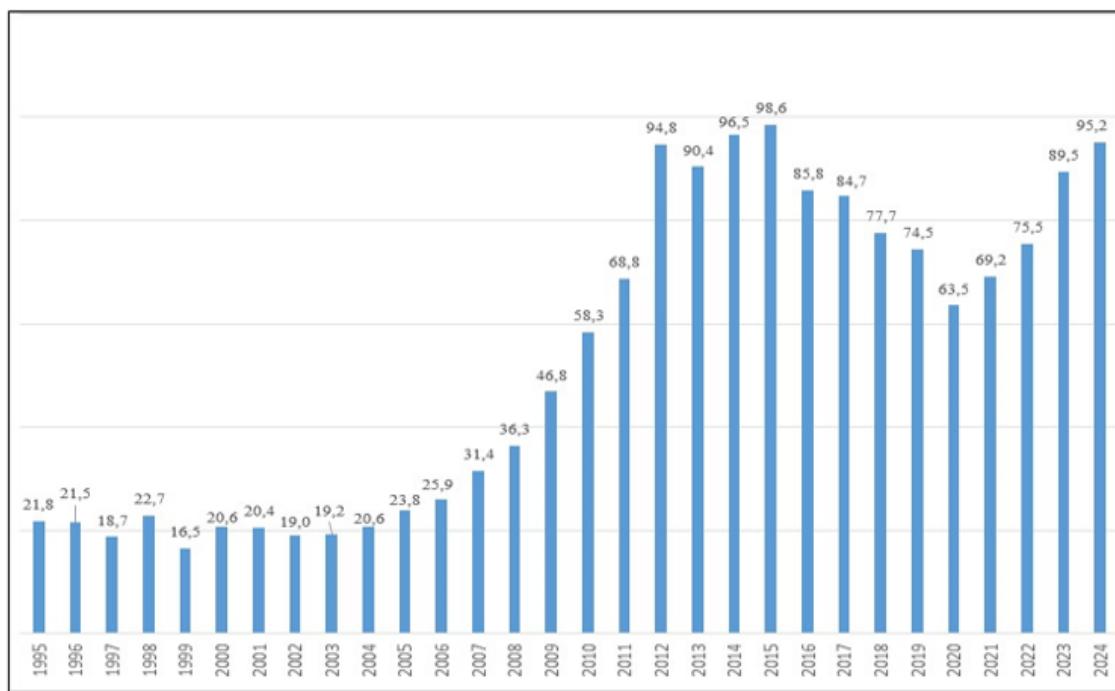
Fonte: Fnde/acesso à informação/Plano Estratégico 2023 a 2027 (Brasil, 2024).

Esses objetivos estratégicos dependem do orçamento do FNDE, para execução dos programas educacionais, que culminem em um excelente resultado para as escolas de educação básica. Assim, para abranger todas as atribuições do FNDE, o fundo se compõe de um orçamento em bilhões há várias décadas, as últimas registradas no Gráfico 1.

Ao longo dos últimos 30 anos, o orçamento do FNDE obteve uma trajetória, em regra, de grande expansão. Isso é possível verificar dividindo esse período em 3 décadas. Na primeira década, de 1995 a 2005, o valor orçamentário saiu de R\$ 21,8 bilhões para R\$ 23,8 bilhões, constituindo uma pequena expansão. Na segunda década, de 2006 a 2015, de grande crescimento, o valor saiu de R\$ 25,9 bilhões para R\$ 98,6 bilhões. A terceira década, de 2016 a 2024, um período de redução e oscilação, o valor saiu de R\$ 85,8 bilhões para R\$ 95,2 bilhões.

Assim, a maior expansão ocorreu na segunda década, principalmente entre o período de 2009 a 2015, resultado de aumento de anos de estudos, e inclusão da educação infantil e ensino médio como obrigatórios na educação básica, influenciando na quantidade de estudantes e programas. Comparando o orçamento de 1995 com o de 2024, verifica-se que houve um acréscimo vertiginoso nesse período, superior a quatro vezes o valor de 1995.

Gráfico 1 – Dotação orçamentária atualizada do FNDE de 1995 a 2024 (bilhões) (IPCA 2023)

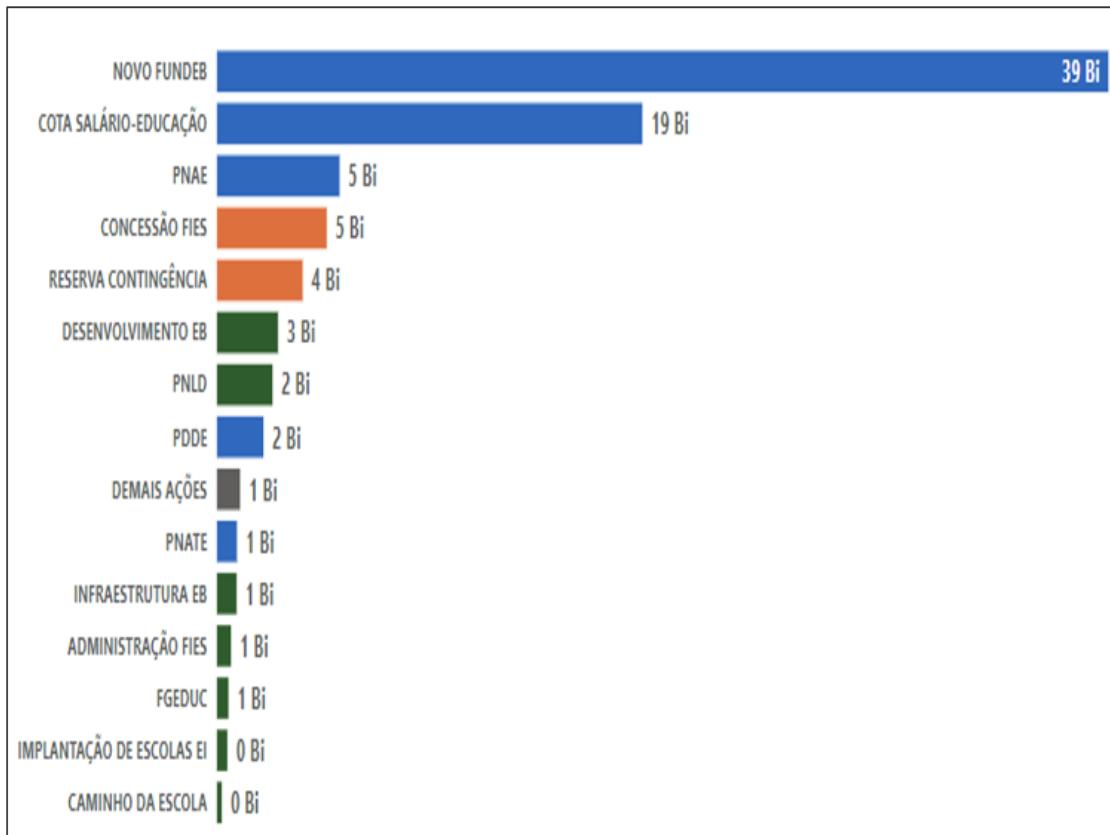


Fonte: Elaboração própria baseada em dados dos Relatórios de Gestão do FNDE

Para o ano de 2023, as ações finalísticas de maior vulto no orçamento do FNDE compuseram-se da forma apresentada no Gráfico 2. Em primeiro lugar, o Novo Fundeb, com R\$ 39 bilhões. Em segundo, as quotas do Salário-Educação, com R\$ 19 bilhões. Em

sequência, o PNAE e o Fies, com R\$ 5 bilhões, a reserva de contingência² com R\$ 4 bilhões. Ações para o desenvolvimento da Educação Básica contam com R\$ 3 bilhões, e o PNLD com R\$ 2 bilhões.

Gráfico 2 – Ações finalísticas de maior vulto do FNDE em 2023



Fonte: FNDE/acesso à informação/relatório de gestão de 2023/orçamento-financeiro-e-contábil/ações (Brasil, 2024).

Os demais programas e ações do FNDE ficaram, cada um, com R\$ 1 bilhão ou menos, como o caso do programa Caminho da Escola.

No entanto, o aumento do orçamento do FNDE não foi proporcional ao resultado da qualidade da infraestrutura das escolas públicas de Ensino Médio para o período de 2007 a 2022. Em média, houve retrocesso a partir de 2007, retratado no Gráfico 3.

² A Reserva de Contingência é constituída sob a forma de dotação global, sendo destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. O que dialoga como que dispõe o inciso III do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 3 – Infraestrutura média entre 2007 e 2022 – Ensino Médio – Brasil



Fonte: Soares Neto et al. (2022), por demanda.

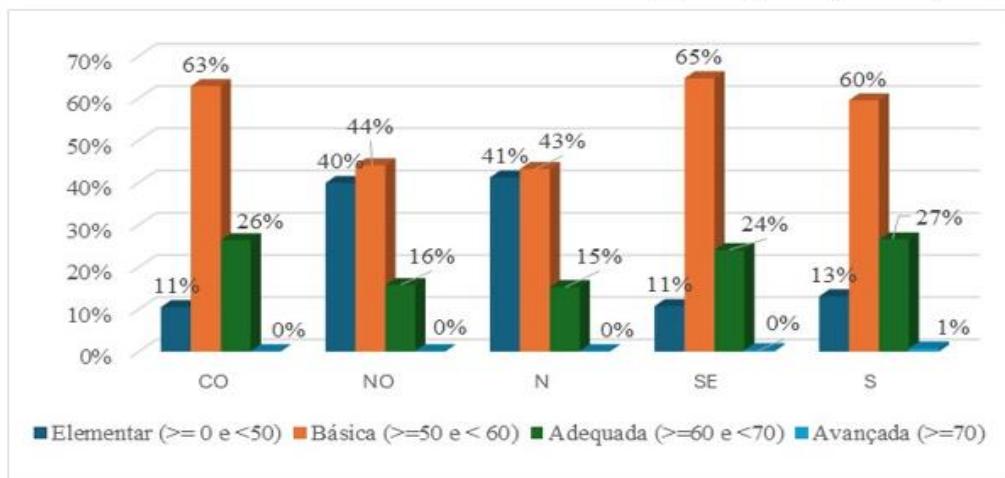
Para qualificar a infraestrutura dessas escolas de ensino médio, foram estabelecidos valores para quatro categorias: Elementar, Básica, Adequada e Avançada, descritas a seguir:

- Elementar ($> = 0$ e < 50): estão neste nível escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha.
- Básica ($> = 50$ e < 60): além dos itens presentes no nível anterior, neste as escolas já possuem uma infraestrutura básica, típica de unidades escolares, tais como sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.
- Adequada ($> = 60$ e < 70): Além dos itens presentes nos níveis anteriores, as escolas deste nível possuem espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática. Há também espaços que permitem o convívio social, tais como quadra esportiva e parque. Além disso, possuem equipamentos como copiadora e acesso à internet.
- Avançada ($> = 70$): as escolas neste nível, além dos itens presentes nos níveis anteriores, possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes deficientes.

Numa análise mais aprofundada da classificação dessas escolas, em 2022, por região, demonstrada no Gráfico 4, verificou-se que o percentual para o nível de categoria elementar no Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul foi de, respectivamente, 41%, 40%, 11%, 11% e 13%. Ou seja, a maior parte das escolas elementares estava no Norte e Nordeste.

Quanto às escolas básicas, verificou-se que o percentual para o Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul foi de, respectivamente, 43%, 44%, 65%, 63% e 60%. Ou seja, a maior parte das escolas básicas estava no Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

Gráfico 4 – Percentual de escolas de Ensino Médio, por região e por categoria, em 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Soares Neto et al. (2022), por demanda.

Quanto às escolas adequadas, verificou-se que o nível para o Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul foi de, respectivamente, 15%, 16%, 24%, 26% e 27%. Ou seja, a maior parte das escolas adequadas estava no Centro-Oeste e Sul. Quanto às escolas avançadas, verificou-se que o nível chegou a 1% somente na região Sul.

Constata-se que a situação de infraestrutura das escolas de Ensino Médio ainda carece de financiamento e governança. No entanto, para uma análise mais efetiva desse descompasso entre aumento do orçamento do FNDE e baixo índice de infraestrutura dessas escolas, seria necessário analisar cada programa do FNDE que tem como objetivo o alcance dessa infraestrutura. Vale observar também “a implementação como um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos” (Lotta, 2018, p. 146). Salienta-se que o alcance da Governança Pública abarca todas essas ingerências apontadas pela autora Lotta.

CONCLUSÃO

Este resumo procurou analisar os efeitos da Governança Pública no financiamento de programas do FNDE, e seu impacto na infraestrutura das escolas públicas do Ensino Médio. Diante do resultado, se constatou que embora o orçamento do FNDE tenha aumentado significativamente nas últimas décadas, isso não refletiu proporcionalmente na infraestrutura dessas escolas de ensino médio, o que pode demonstrar a relevância da implementação da Governança Pública em sua plenitude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://11nk.dev/8wNX4> . Acesso em: 12 de jul. 2024.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em : <https://acesse.dev/zO2sP> . Acesso em jun. 2022.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**. 2013, nº 127. Disponível em:
<https://11nk.dev/2bGci>. Acesso em: 12 de maio. 2023.