



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

FORMULÁRIO DE POSICIONAMENTO SOBRE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº 344

Proposição Legislativa: Projeto de Lei nº 5695, de 2019	
Autor (a): Senador Izalci Lucas	
Ementa: Altera as Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 9.766, de 18 de dezembro de 1998, 11.947, de 16 de junho de 2009 e 10.880, de 9 de junho de 2004, para transferir a cota da União do Salário Educação para Estados e Municípios.	
Ministério: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	
Data da manifestação: 11/11/2019	
Posição:	
<input type="checkbox"/> Favorável	<input type="checkbox"/> Favorável com sugestões/ressalvas
<input checked="" type="checkbox"/> Contrária	<input type="checkbox"/> Nada a opor
<input type="checkbox"/> Fora de competência	<input type="checkbox"/> Matéria prejudicada
Manifestação referente 7a:	
<input checked="" type="checkbox"/> Texto original <input type="checkbox"/> Emendas de _____ <input type="checkbox"/> Outros: _____	

JUSTIFICATIVA:

- Trata-se de complementação do parecer do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, acerca do Projeto de Lei nº 5.695/2019, de autoria do Senador Izalci Lucas, que dispõe sobre a transferência da cota da União do Salário Educação para Estados e Municípios.
- Apresenta-se, a título de subsídios, o contexto da recente execução dos programas citados, destacando-se a dimensão de cada ação e seus respectivos valores.
- Ações orçamentárias e valores:

Ação Orçamentária	Dotação Atualizada R\$
00PI - Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	4.154.693.011,00
0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	1.889.202.115,00
0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	720.000.000,00
20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos	2.143.000.000,00
Total (R\$)	8.906.985.126,00

4. Contexto e análise:

4.1. A dimensão e a complexidade que envolvem o planejamento, a execução e o acompanhamento de cada um dos programas do FNDE, fazem da transferência da competência histórica desses processos para municípios e estados algo capaz de comprometer a qualidade dos programas e tornar inviável algumas das etapas de execução.

4.2. No contexto do **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, incluindo a Agricultura Familiar, que se insere no FNDE, por meio de intersetorialidade que envolve diferentes ministérios e órgãos do Governo Federal, vem garantindo uma alimentação de qualidade aos estudantes das escolas públicas. A articulação entre as duas políticas foi construída ao longo de muitos anos e mostra resultados transformadores na economia local e na mudança de hábitos das famílias. A ausência de previsão legal de percentual mínimo da aquisição de gêneros dessa política, bem como, a ausência da estrutura interdisciplinar garantida pelos diferentes Ministérios do Governo Federal, são, ambas, comprometidas pela forma como se prevê a execução no âmbito da Agricultura Familiar.

4.3. As ações de Educação Alimentar e Nutricional, que nos últimos anos vêm se fortalecendo com iniciativas eficientes do FNDE, como as Jornadas de EAN, e a atuação das nutricionistas do PNAE, que vêm sendo beneficiadas com o desenvolvimento de ferramentas

inovadoras para a elaboração de Cardápios qualitativos, como o IQCOSAN, e quantitativos, como o PLANPNAE, além dos manuais técnicos, e do apoio que a própria Autarquia oferece à categoria, ficam seriamente comprometidas, expondo o Programa Nacional de Alimentação Escolar ao risco de voltar a ser um mero fornecedor de refeições, desprovido de valores agregados excepcionais, que, em última instância, levaram o PNAE a ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas, como modelo a ser seguido por outros países.

4.4. As nutricionistas, em particular, ganham um suporte incomparável com a parceria que uma instituição do nível federal que é o FNDE consegue estabelecer com o Conselho Federal de Nutricionistas, estabelecendo normas que garantem a melhor qualidade de alimentação escolar e definindo um acompanhamento de larga escala que permite a qualificação das profissionais e o alcance dos objetivos.

4.5. Mesmo as profissionais da cozinha da escola, as merendeiras, que foram valorizadas com as mais recentes edições do Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar, e o reality show Super Merendeiras, iniciativas do FNDE, premiadas em concurso internacional de mídia, deixarão de contar com o rol de ações que o FNDE vem planejando para melhorar as condições daquelas profissionais e a consequente oferta de alimentação escolar para os estudantes.

4.6. Por fim, os próprios gestores municipais e estaduais, que muitas vezes se sentem inseguros, no início de cada gestão, diante da complexidade que é um programa de alimentação escolar, quando se tem o objetivo de transpor os limites da simples oferta de refeições, têm no FNDE a oportunidade de participar de Encontros Técnicos de Formação, receber visitas dos técnicos e contar com o apoio dos Centros Colaboradores para a Alimentação Escolar, a fim de esclarecer dúvidas e poder fazer a execução da melhor forma.

4.7. **O Conselho de Alimentação Escolar, particularmente**, vincula-se a um contexto de participação social na gestão das políticas públicas e tem por objetivo fortalecer a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil na implementação do PNAE. Os conselhos são órgãos autônomos e plurais, cujos membros, representantes do governo e da sociedade civil compartilham a responsabilidade pela fiscalização e contribuem para o aprimoramento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.8. O art. 19 da Lei 11.947/2009 assim define as competências do CAE:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

4.9. O Inciso I do Art. 19, acima, define que compete ao CAE acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º da Lei nº 11.947/2009, quais sejam:

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

4.10. A Resolução CD/FNDE nº 26/2013, em seu art. 35, estabelece ainda que:

Art. 35. São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/2009:

I - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;

II - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contida no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;

III - analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online;

IV - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

V - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

VI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;

VII - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e

VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

§1º O Presidente é o responsável pela assinatura do Parecer Conclusivo do CAE. No seu impedimento legal, o Vice-Presidente o fará.

- 4.11. O rol de atribuições acima apresentado demonstra que a participação do Conselho de Alimentação Escolar é fundamental para a consecução dos objetos e diretrizes do PNAE, e que, por isso, o CAE possui atribuições necessárias a um colegiado específico e exclusivo.
- 4.12. Demonstra ainda, que o PNAE é uma política pública que tem também por finalidade precípua, além da garantia do direito à educação de qualidade, a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Compõem o colegiado do CAE, inclusive, representações da sociedade civil que, preferencialmente, tenham sua área de atuação vinculada à temática da alimentação escolar e da segurança alimentar e nutricional. Assim, o Conselho de Alimentação Escolar constitui também um órgão de defesa do direito humano à alimentação adequada, que tal como o direito à educação, compõe a lista de direitos sociais assegurados pela Constituição Federal. Tal condição reforça as especificidades próprias da área da atuação do CAE.
- 4.13. Dessa forma, não é viável permitir a incorporação das funções do CAE por outros Conselhos da área educacional, posto que as atribuições do CAE são específicas e atreladas às diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. A própria avaliação das contas pelo CAE não se trata apenas de mero exercício contábil, mas deve refletir o acompanhamento da execução do Programa ao longo de todo o ano, com o objetivo de assegurar as diretrizes do PNAE. E este acompanhamento demanda uma vasta lista de atribuições específicas ao Conselho de Alimentação Escolar, que demonstram o relevante papel atribuído ao CAE. Estas, por sua vez, exigem grande dedicação e comprometimento dos Conselheiros, posto que já constituem um número significativo de atividades, bem como, são muito específicas e vinculadas ao PNAE, em suas mais complexas dimensões.
- 4.14. Daí também decorre o fato de que, considerando a busca pela efetividade dos CAEs, concentram-se nas diretrizes específicas do PNAE as estratégias de comunicação e capacitação dos Conselheiros da Alimentação Escolar. Neste sentido, a CGPAE desenvolve ações nestes dois níveis, assim como com os demais atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar – como gestores e nutricionistas, tendo em vista todo o normativo que regulamenta a execução do Programa, e que precisa ser tratado de forma partilhada e intersetorial pelos diversos agentes do PNAE. Insta registrar, ainda, que o Tribunal de Contas da União (TCU) também tem realizado Encontros com os Conselheiros da Alimentação Escolar, em todos os Estados da Federação, e desenvolveu, em parceria com o FNDE, a Cartilha para Conselheiros da Alimentação Escolar, destinada a fortalecer a atuação do CAE em todo o território nacional.
- 4.15. Tais ações contribuem com a atuação dos Conselhos nos vários municípios brasileiros, e são possíveis dado o caráter centralizado da gestão do Programa em nível federal. Da mesma forma, a descentralização da gestão do Programa traria graves prejuízos ao fortalecimento dos Conselhos no acompanhamento das ações, já que dependeria substancialmente dos governos locais. À título de exemplificação, informamos que, a partir de Auditoria em Fiscalização realizada em governos estaduais, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) apontou, por meio do Acórdão nº 496/2018, a falta de fornecimento por parte das Entidades Executoras da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de competência dos Conselhos de Alimentação Escolar.
- 4.16. O FNDE monitora o PNAE, por deter a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a Estados e Municípios, como órgão repassador ou entidade concedente.
- 4.17. Além do controle centralizado, a Autarquia conta, em nível descentralizado, com uma rede interinstitucional, que envolve tanto os Conselhos de Alimentação Escolar – setenta mil membros - e os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes) de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) – 100 agentes de apoio e assessoria, quanto os Conselhos Regionais de Nutricionistas (CRN), as Procuradorias da República, as Controladorias Regionais da União, as Secretarias Externas (Secexs) do Tribunal de Contas da União (TCU) e as Superintendências e Delegacias da Polícia Federal.
- 4.18. Assim há eficiência, com minimização de custos, eficácia, com maior desempenho em prol do alcance dos objetos ou metas, e efetividade, em que os resultados alcançados promovem transformações e impactos significativos.
- 4.19. As exigências às Entidades Executoras (EExs) do PNAE consideram as diferentes capacidades de gestão: centralizada, semidescentralizada e descentralizada, inclusive terceirizada. Mesmo durante as ações de monitoramento, o FNDE já presta assistência técnica para dotar os gestores e conselheiros da alimentação escolar das informações e conhecimentos necessários para o cumprimento de suas responsabilidades, por meio de formações, que atingem anualmente milhares de atores engajados com o Programa.
- 4.20. Há evidências cabais de que o monitoramento “in loco” e a distância têm causado a diminuição das falhas, inconsistências e irregularidades na execução do Programa. Isso pode ser verificado no índice de prestações de contas reprovadas, que tem caído paulatinamente nos últimos anos, graças à amplitude e profundidade das auditorias, assessorias e fiscalizações realizadas pela Autarquia e seus parceiros institucionais.
- 4.21. Quanto ao **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar/PNATE**, a justificativa da proposta aduz que o Salário-Educação é uma contribuição social incidente sobre a folha de pagamentos de empresas com destinação vinculada à educação básica e que, assumindo que a arrecadação e a vinculação já estão dadas, caberia observar que sua gestão apresentaria ineficiência e sua distribuição, por ser regressiva, não promoveria equidade.
- 4.22. Argumenta que as cotas-partes estaduais e municipais ficam concentradas em poucos estados, o que se verifica tanto através da análise dos valores absolutos quanto dos relativos (valores por aluno). E que, "quase totalidade dos recursos é direcionada a programas chamados “universais”, que não possuem critérios de focalização: todos recebem o mesmo valor por matrícula. Assim, trata-se de forma igual os desiguais, ignorando a necessidade e os custos de cada ente federado."
- 4.23. No que tange à atual forma de aplicação da cota federal afirma que gera ineficiências, por duas razões: 1) a fragmentação dos recursos em diversos programas aumentaria o custo transacional para os entes federados; e 2) os entes beneficiados perderiam autonomia e liberdade, já que os recursos são vinculados a finalidades específicas, com excesso de obrigações acessórias.
- 4.24. Em apertada síntese, o Projeto de Lei transfere diretamente para estados e municípios tanto os recursos do Salário-Educação quanto a obrigação associada aos serviços prestados pelos programas existentes (de alimentação, transporte e manutenção escolar, entre outros).
- 4.25. Alega que, com a descentralização, atribuiria aos entes maior autonomia, dotando a gestão de mais flexibilidade e abriria mais espaço para que os executores consigam capturar as especificidades e heterogeneidades locais. E ainda, que os programas, que são renomeados como “políticas”, tendo em vista que permanece a responsabilidade da União por definir diretrizes, regulamentações gerais e a possibilidade de prestar assistência técnica aos entes.
- 4.26. Cabe, então, a esta área técnica, cujas atribuições estão relacionadas ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, se manifestar especificamente sobre o impacto da proposta no Programa e na Política Pública de Transporte Escolar na qual o PNATE está inserido.

4.27. No que aduz à Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, a Proposta em comento prevê a **extinção** do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, bem como da fiscalização, acompanhamento e controle social sobre a aplicação de recursos na Política Pública de Transporte Escolar, passando assim a nova redação:

4.28. Art. 4º A Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º Fica instituído a Política Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de estabelecer diretrizes e regras e incentivar boas práticas para o transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, cuja oferta é de competência de Estados, Distrito Federal e Municípios, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Os Municípios poderão proceder ao atendimento do transporte escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de circunscrição, desde que assim acordem os entes” (NR)

4.29. Art. 5º. Ficam revogados os arts. 5º, 8º, 16, 20 a 29, o parágrafo único do art. 6º, o inciso IX do art. 17, o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e os Art. 5º e 6º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;

4.30. O autor da proposta pondera em suas alegações, sem apresentar dados estatísticos oficiais, que a extinção do Programa se justificaria pelo fato de que "a maior parte desses programas, dentre eles o de material didático, o de **transporte** e o de alimentação escolar, não contribui para reduzir os desníveis sócio educacionais entre os entes (equidade)." (in verbis, grifo nosso), alega ainda que "a quase totalidade dos recursos é direcionada a programas chamados “universais”, que não possuem critérios de focalização: todos recebem o mesmo valor por matrícula. Assim, trata-se de forma igual os desiguais, ignorando a necessidade e os custos de cada ente federado." (in verbis).

4.31. Ocorre que essa justificação não se sustenta, pois é equivocada. Recente avaliação nacional do Programa, realizada pelo Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás (CECATE-UFG), fruto de parceria fértil estabelecida entre o FNDE e aquela instituição de educação superior, demonstra que o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar vem tendo impacto positivo e significativo na comunidade escolar, sobre tudo nos seguintes indicadores:

Taxa de matrícula;

Taxa de abandono;

Taxa de reprovação; e

Distorção idade-série.

4.32. Tanto o estabelecimento de parcerias nos moldes do CECATE-UFG quanto os próprios resultados dessa avaliação demonstram não apenas o equívoco nas alegações do Senador, como também evidencia do quão fundamental é o Programa na efetivação da Política Pública de Transporte Escolar, garantindo não apenas o repasse de recursos, como também assistência técnica às Entidades Executoras e no sentido de promover a oferta de transporte escolar de qualidade para alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais.

4.33. No que diz respeito à colocação do Senador quando se equivoca ao dizer que os programas "não possuem critérios de focalização: todos recebem o mesmo valor por matrícula. Assim, trata-se de forma igual os desiguais, ignorando a necessidade e os custos de cada ente federado.", cabe ressaltar que desde 2006 (Resolução CD/FNDE nº 12/2006) o FNDE promove a equidade na distribuição de recursos do PNATE ao ter instituído, no âmbito do Programa, o Fator de Necessidade de Recursos do Município - FNR-M, que considera, no cálculo dos valores *per capita* que serão repassados a cada ente, critérios socioeconômicos baseados nos seguintes indicadores oficiais:

- Percentual da população rural do município (IBGE);
- Área do Município (IBGE);
- Percentual da População abaixo da linha de pobreza de R\$ 75,00 (IPEADATA); e
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (INEP).

4.34. Ou seja, o FNR-M garante que os municípios mais necessitados recebam mais recursos.

4.35. Nesse ponto, importa salientar que, apesar do fato de que essa metodologia de cálculo já se apresenta como equalizadora na distribuição dos recursos do PNATE, encontra-se em andamento, também com o apoio do CECATE-UFG, estudo para aprimorar o cálculo do FNR-M, visando aumentar ainda mais a equidade na divisão desses valores entre os Entes Federados, considerando inclusive a capacidade de arrecadação de cada município. A atualização do FNR-M vai garantir, também, uma maior periodicidade na atualização dos valores *per capita* transferidos pelo Programa.

4.36. Ações, trabalhos e estudos qualificados, como os que tem sido elaborados pelo FNDE, inclusive com o apoio do CECATE-UFG, além da expectativa de se estabelecerem novas parcerias com instituições federais de ensino nesse modelo, evidenciam mais uma vez que o Programa que a proposição pretende extinguir não representa um mero operacionalizador de repasses financeiros, mas um elemento fundamental da Política Pública de Transporte Escolar.

4.37. Ademais, registra-se também que a manutenção do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar encontra resguardo na própria Carta Magna da República, que determina, no Art. 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticos e escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde.

4.38. O **Programa Nacional do Livro e do Material Didático** (PNLD) é uma das políticas públicas educacionais mais tradicionais do Ministério da Educação. Ao longo dos seus 80 anos de história o Programa vem beneficiando, anualmente, mais de 30 milhões de estudantes e professores das escolas públicas da Educação Básica de todo país com materiais didáticos de qualidade, a preços de uma ordem 10 vezes mais barato do que os praticados pelo mercado, além de terem a garantia de um conteúdo adequado a cada série de ensino.

4.39. É importante ressaltar que, diferentemente da maioria das políticas públicas educacionais em vigor, o PNLD não transfere valores financeiros oriundos do Orçamento da União para os Estados, Municípios ou Escolas, mas efetivamente executa a entrega dos materiais prontos para utilização em sala de aula pelos alunos e professores. Essa execução direta do Programa permite não só garantir a qualidade e adequação pedagógica do material, como também o atendimento integral das dezenas de milhões de estudantes com o orçamento disponível, que a cada ano vem sofrendo limitações.

4.40. A partir de 2017, com a publicação do Decreto 9.099/2017, o escopo do PNLD ganhou contornos que vão muito além da aquisição e distribuição de Livros Didáticos e Literários, passando a abranger a aquisição de *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e destinados à gestão escolar, entre outros materiais de apoio à prática educativa. Para materializar o seu propósito, o PNLD desenvolveu, ao longo dos anos, estratégias que possibilitaram a acentuada evolução na qualidade do material didático, na operacionalização da escolha das obras pelos professores e na abrangência da distribuição dos exemplares, que chegam até as escolas mais longínquas deste país com dimensões continentais. Dado ao alcance nacional da Política, o PNLD exige um conjunto de medidas para uma avaliação sistemática e continuada dos materiais didáticos. Sua execução centralizada garante um rígido planejamento logístico, desde a inscrição das editoras até a distribuição das obras.

4.41. Conforme disposto no Decreto que regulamenta o PNLD, o Programa é executado em oito etapas: inscrição, avaliação pedagógica, habilitação, escolha, negociação, aquisição, distribuição, monitoramento e avaliação.

4.42. Com a execução das sete primeiras etapas centralizadas em âmbito federal, a União conseguiu garantir, ao longo da história do programa, processos de melhoria na qualidade do material distribuído às escolas, mantendo a redução dos custos de aquisição das obras, como consequência, especialmente, do processo de avaliação pedagógica realizada pelo Ministério da Educação e controle de qualidade das obras físicas, que é feito pelo FNDE através de contrato com o Instituto de Pesquisa Tecnológicas de São Paulo – IPT.

4.43. Sendo parte fundamental para o aprendizado, os conteúdos dos livros são submetidos a uma rigorosa avaliação pedagógica, que é especialmente gerida pelo Ministério da Educação, consistindo na análise de adequação dos conteúdos e assegurando o alinhamento dos materiais distribuídos à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e às demais legislações educacionais vigentes. A avaliação pedagógica garante também que todas as obras utilizadas no país tenham passado pelos mesmos critérios de avaliação.

4.44. Assim como a avaliação pedagógica realizada pelo MEC garante que as obras distribuídas às escolas estejam em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais, o processo de escolha dos materiais pelas escolas garante o alinhamento entre essas diretrizes nacionais ao currículo e realidade socioeconômica local. Vale salientar que a autonomia pedagógica da escola é uma diretriz expressa no Decreto do PNLD, sendo o processo de escolha imprescindível para a sua concretização.

4.45. O processo de escolha dos materiais pelas escolas foi uma das maiores conquistas da Educação, contribuindo significativamente para o exercício da democracia educacional no país, uma vez que coloca o professor como ator diretamente responsável pelos livros que a escola irá utilizar. Assim, o projeto político-pedagógico das escolas podem abordar os tipos de materiais didáticos mais adequados a sua realidade. Para que o processo de escolha das obras seja efetivamente participativo e democrático e que o PNLD atenda às diversas realidades locais que caracterizam as redes de ensino, é essencial a atuação proativa do FNDE no sentido de assegurar a autonomia dos professores na escolha das obras.

4.46. A etapa de compras dos materiais didáticos, feita através de negociação dos valores a serem pagos aos produtores, tem alcançado significativos resultados no que diz respeito à otimização no uso dos recursos públicos, devido ao ganho em escala pela grande quantidade adquirida e à excelência da logística de todo o processo. E tudo isso rigorosamente monitorado, auditado e validado pelos órgãos de controle, dando total transparência e agilidade ao Programa. Anote-se, inclusive, que algumas tentativas de descentralização dos recursos para a execução do programa já foram feitas no passado, todas flagrantemente fracassadas.

4.47. No tocante ao princípio da eficiência, é mister destacar que nos últimos 10 anos o preço médio, pago pelo FNDE, por um exemplar, foi de R\$ 7,66, enquanto a média do mercado para um exemplar, com características similares, girou em torno de 60 a 80 reais. Em 2019, por exemplo, foram investidos cerca de 1,8 bilhão de reais na compra, avaliação e distribuição dos livros didáticos para a educação básica. Ao todo, foram avaliados, adquiridos e distribuídos mais de 137 milhões livros para atender a cerca de 30 milhões de alunos. A aquisição centralizada é um dos principais fatores críticos de sucesso da Política, uma vez que todo o recurso investido pode ser facilmente controlado e auditado pelos órgãos de controle da União.

4.48. Após aquisição dos materiais, o FNDE executa rigoroso controle de qualidade das obras, de forma a verificar se características físicas dos materiais garantem a durabilidade pelo período de uso. No caso de haver inconformidades, o produtor é multado, gerando um controle necessário à manutenção de uma estrutura produtiva eficiente pelos fornecedores. O controle de qualidade que se consolidou nos últimos vinte anos guarda consonância com as especificações técnicas definidas nas normas da ABNT e com as últimas novidades disponíveis na área de tecnologia gráfica. Essa norma técnica, a ABNT NBR 15201-1:2018, foi construída pelo FNDE em conjunto com o setor gráfico e editorial e com instituições especializadas, como é o caso do IPT. Hoje, é o IPT o responsável por coletar e verificar a qualidade dos livros do PNLD.

4.49. A expansão na disponibilização de obras acessíveis é uma das conquistas mais recentes do Programa, que vem aprimorando as ferramentas de identificação e atendimento dos estudantes com necessidades educacionais especiais e fomentando o mercado à expansão da oferta. Em 2018, uma empresa brasileira ganhou o prêmio de referência mundial em plataformas de livros acessíveis pelo trabalho realizado no âmbito do PNLD, dando visibilidade internacional para a política nacional de inclusão.

4.50. Apesar de todas as limitações por que vem passando a Administração Pública nos últimos anos, considerando a complexidade do PNLD, bem como os números expressivos de aquisição, o FNDE vem buscando meios de aperfeiçoar suas tarefas, principalmente através do desenvolvimento de sistemas e do aperfeiçoamento técnico dos seus servidores, através de programas de treinamento e capacitação contínuos. O acompanhamento e a orientação dos órgãos de controle também têm colaborado para a melhoria constante do programa.

4.51. Por todo o exposto, evidencia-se que o PNLD, com sua execução bem-sucedida ao longo das mais de 8 décadas de existência, de forma direta pela União, tem sido um dos principais pilares, da Educação Pública brasileira, dando suporte indispensável ao trabalho do professor e colaborando para a concretização do direito constitucional de todos os brasileiros à Educação.

4.52. O PDDE, **Programa Dinheiro Direto na Escola**, tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar e redistributivo, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, sendo instituído como repasse legal por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. A assistência financeira do PDDE é concedida sem a necessidade de celebração de convênios, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica diretamente à unidade executora própria (UEX), representativa da unidade escolar ou aquela qualificada como beneficente de assistência social da educação básica. O PDDE tem abrangência universal (todas as escolas públicas de educação básica, na totalidade dos entes federados subnacionais), tomando por base o alunado informado no Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Cabe destacar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Art. 211, § 1º:

4.53. 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.

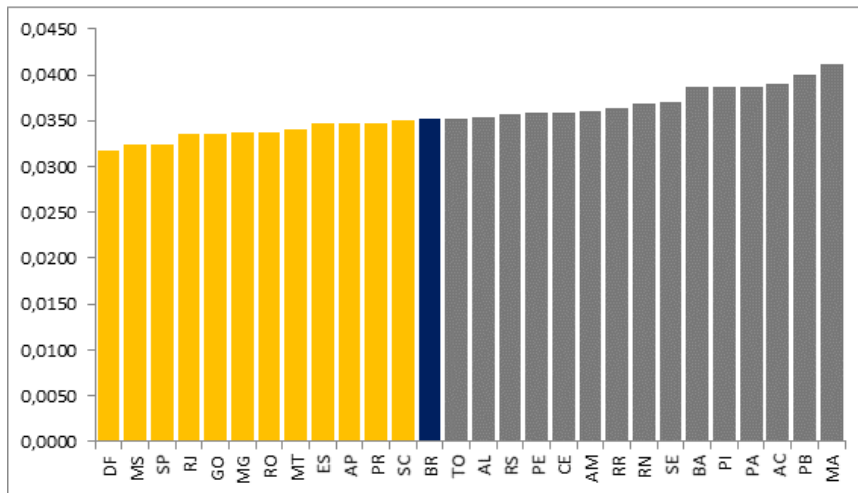
4.54. Com a finalidade acima descrita, o PDDE tem triplo objetivo: i) auxiliar na promoção das condições de funcionamento da unidade de ensino; ii) reforçar a autonomização e a participação social das unidades educacionais e, finalmente; iii) contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica escolar, como forma de apoio às escolas na realização de sua função social. Assim, o programa fundamenta-se em particular concepção de descentralização. Além de descentralizar, na estrutura da Federação, a execução de recursos da União, ele transfere a execução efetiva do gasto para o órgão colegiado da escola – Unidade Executora Própria (UEX) – que opera, então, como executor do programa. Dessa forma, a gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada no vértice das estruturas das redes municipais, distrital e estaduais de ensino, desloca-se para o âmbito da unidade escolar, caracterizando a descentralização decisória e funcional. O *modus operandi* deste programa favorece a desburocratização da política educacional, bem como fortalece a comunidade escolar, que tem papel não só de controle, como também de decisor e executor dos recursos destinado à sua rede escolar.

4.55. Destaca-se que:

- O PDDE é um programa que tem como foco dinamizar a solução de problemas diários de manutenção escolar, reverter os entraves burocráticos e favorecer o controle social, ao fortalecer a autonomia e autogestão da escola;
- se busca o atendimento universalizado, ou seja, alcançar a totalidade de escolas da educação básica pública e seu universo de alunos, como fator de atendimento, coadunado aos repasses correntes anuais;
- tem como uma de suas fundamentais características a assistência financeira direta e, portanto, adota critérios mais objetivos para a distribuição dos recursos com equidade e, por ser um programa instituído por lei, constitui-se direito, razão pela qual seus repasses periódicos são garantidos;
- O PL 5695, de 2019, ao buscar modificar a Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009, extingue o PDDE, o qual tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar.

4.56. O PDDE tem grande sinergia refletida no sentimento de pertença – elevado índice de aprovação e satisfação da comunidade escolar e demais segmentos da sociedade conquistado ao longo dos seus 24 anos e, ao contrário do anunciado na justificativa geral do PL, este programa apresenta-se progressivo – distribui mais recursos aos estados menos aquinhoados. Vide na Figura 1, abaixo, que o maior valor por aluno é no Maranhão, estado com o maior valor da complementação da União ao Fundeb, ou seja, com o menor valor por aluno, no que diz respeito aos recursos do referido Fundo.

Figura 1 - Apresentação dos estados por ordem crescente do Índice de Valor Médio por Aluno repassado pelo PDDE, 2019



Fonte: SAE/PDDE

4.57. Por conseguinte, sob a perspectiva técnica relacionada à esta Coordenação-Geral, da matéria constante da proposição legislativa ora em análise, o corpo técnico entende que o PL 5695, de 2019, traz importantes inovações no que tange a tentativa de desburocratização e reforço à autonomia dos entes federados, em especial à expansão de maior autonomia financeira e de gestão aos entes municipais, os quais passaram constitucionalmente a ter responsabilidade pela execução de políticas de educação infantil e fundamental de forma universalista. Por sua vez, a revogação dos Artigos 22 a 29, da Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009, que **extingue o PPDE** (grifo nosso), irá retirar a autonomia da unidade escolar, já sedimentada há 24 anos de existência do programa, o que vai em mão contrária à tentativa do PL em desburocratizar e fortalecer a autonomia local. Por exemplo, do total de R\$ 1 bilhão previsto a serem repassado pelo PDDE em 2018, foram transferidos R\$ 901,5 milhões, o que corresponde a quase 90% de execução orçamentária. Por sua vez, a execução do programa pelos executores locais no mesmo ano foi 81,8%. São 24 anos de programa, mais de 148 mil escolas participantes.

4.58. Isto posto, destacamos ainda que seja observado o que dispõe a Lei nº 13.707/2018, no que diz respeito às diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019, especialmente em seu Artigo 114:

“as proposições legislativas e as suas emendas, conforme o [art. 59 da Constituição](#), que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

5. Da mesma forma, destaca-se a previsão de atuação dos órgãos de controle, cuja competência está relacionada ao acompanhamento e à fiscalização de tais programas.

6. Diante o exposto, esta Diretoria de Ações Educacionais manifesta-se no sentido contrário à proposta.

7. Por fim, submete-se a proposta à análise detalhada da Secretaria de Educação Básica/SEB, por competência.



Documento assinado eletronicamente por **NADJA CEZAR IANZER RODRIGUES, Coordenador(a)-Geral dos Programas do Livro**, em 11/11/2019, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **EDENILZA COSTA DE SOUZA CARVALHO, Coordenador(a)-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Substituto(a)**, em 11/11/2019, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **DJAILSON DANTAS DE MEDEIROS, Coordenador(a)-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, Substituto(a)**, em 11/11/2019, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **KARINE SILVA DOS SANTOS, Diretor(a) de Ações Educacionais**, em 11/11/2019, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fn.de.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1621618** e o código CRC **B3FA363B**.