

O GERENCIALISMO NO FNDE: EFEITOS NO FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Jacqueline Clara Queiroz

Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

jacqueline.queiroz@fnde.gov.br

Andreia Couto Ribeiro

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasil.

andreia.ribeiro@fnde.gov.br

RESUMO

O objetivo deste artigo é abordar aspectos da influência do gerencialismo na gestão do financiamento público da educação básica brasileira, a partir da discussão do modelo de administração pública utilizada na implementação de programas educacionais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Trata-se de uma investigação exploratória e descritiva, fundamentada no uso de mecanismos e estratégias gerencialistas na Autarquia, em busca da modernização, racionalização na gestão e resultados efetivos, para melhor prover assistência financeira ao ensino.

Palavras-chave: Financiamento da educação básica. Gerencialismo. FNDE.

INTRODUÇÃO

A incorporação do ideário gerencialista foi instituída na administração pública brasileira, em um contexto político de engajamento pela redemocratização, que buscou a reforma do estado para construir um modelo de gestão pública mais eficiente, voltada para as necessidades da sociedade.

Bresser-Pereira (1998), em seus apontamentos na defesa da reforma administrativa, destacou a importância do Estado ampliar seu desempenho no financiamento de atividades. Mesmo com recursos econômicos escassos, salientou ser possível superar essa limitação, com uso estratégico e eficiente da administração pública.

Seguindo essa vertente gerencial, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹ vem atuando em práticas voltadas para o planejamento estratégico, pela busca de resultados efetivos das iniciativas que permeiam a gestão do financiamento para programas educacionais. Para isso, consolidou nos últimos anos, a criação de um código de valores e condutas, no intuito de orientar a organização das atividades.

Com esse objetivo, este trabalho pretende discutir os aspectos do gerencialismo na administração do financiamento para a educação pelo FNDE, pelo estudo de seus indicadores de desempenhos.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO GERENCIALISMO NO FNDE

O gerencialismo surgiu com o objetivo de que a administração pública fosse conduzida como uma empresa privada, permitindo, assim “adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços” (MOTTA, p.84, 2013). Esse modelo de gestão exige maior eficiência na atuação dos servidores, e enxerga os cidadãos como clientes dos serviços públicos (MOTTA, 2013).

Seguindo essa direção, o FNDE passou a buscar a inovação e modernização para atingir seus objetivos. Tal fato é verificado ao se levantar os ciclos do planejamento estratégico elaborados na Autarquia.

Os planos se organizaram pela metodologia do Balanced Scorecard (BSC)², tendo o primeiro ciclo no período 2010-2015, revisto para 2013-2017, e atualmente se encontra vigente o terceiro ciclo 2018-2022 (BRASIL, 2018).

Ao analisar o atual plano estratégico (2018/2022), a partir da definição da missão, visão de futuro e valores indicados como condutores da instituição, observa-se que o FNDE relacionou esses fatores à execução da política de financiamento da educação. A Figura 1 retrata esses objetivos.

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.

² O BSC - *Balanced Ecorecard* (Indicadores Balanceados de Desempenho) é um método voltado ao gerenciamento da estratégia das empresas, com o foco na concretização da missão, mediante definição de indicadores de desempenho para alcançar os objetivos traçados (Frezatti et al, 2014).

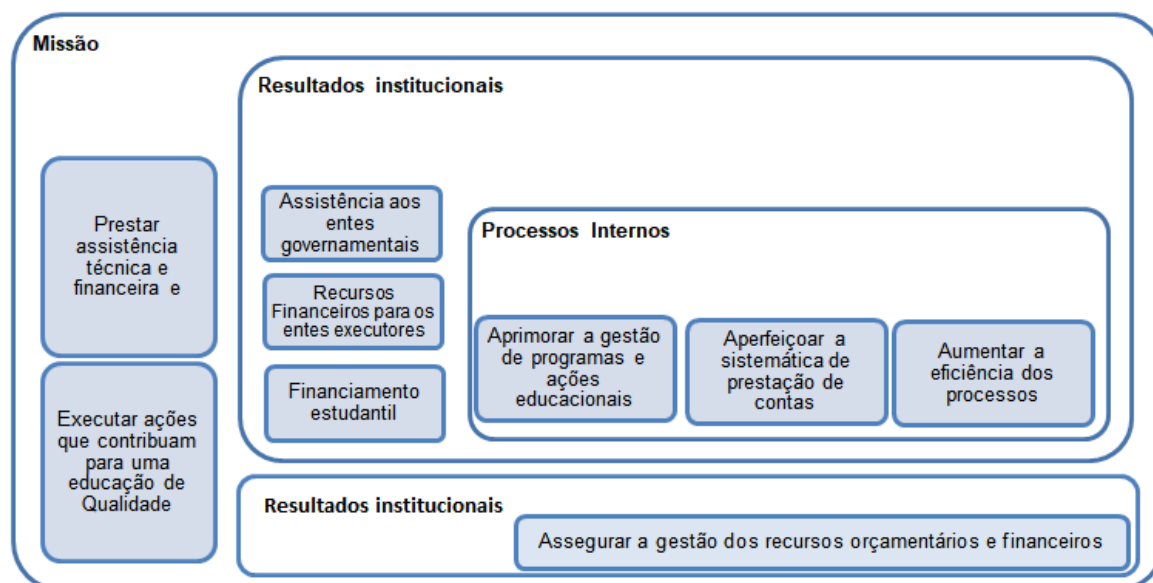


Figura 1. Perspectivas Estratégicas do FNDE para a Política Financeira
Fonte: Baseado no Mapa Estratégico do FNDE (2018/2022)

Essa estratégia permitiu ao órgão identificar seus objetivos e indicadores, para monitorar o desempenho e mensurar os resultados. Nesse último ciclo foram identificados 20 (vinte) objetivos e 30 (trinta) indicadores, destacando-se neste estudo, por sua relevância, os que envolvem o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)³, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁴ e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)⁵, descritos no Quadro 1.

Objetivos Estratégicos	Indicador
Implantação de políticas públicas educacionais	Livros didáticos entregues
Recursos financeiros para os entes executores	Taxa de empenho dos programas PDDE, PNAE e PNATE

Quadro 1. Quadro de indicadores e metas estratégicas do Painel de Gestão do FNDE para os exercícios de 2018 a 2022 - PNLD e PDDE

Fonte: Portaria FNDE nº 610, de 22 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019).

³ O PNLD foi criado em 1985 e compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, e se destina aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País.

⁴ O PDDE, criado em 1995, 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.

⁵ O PNATE foi concebido em 2004, com objetivo de apoiar os entes federados, com recursos financeiros para manutenção das frotas de veículos e embarcações de transporte escolar (BRASIL, 2018).

Ao analisar as informações publicadas pelo FNDE, não se evidenciou indicador individual para o PDDE, e específico para o PNATE, que apoia com a manutenção de veículos e contratação de frotas para transporte de alunos.

O MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DO FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS

O País vem passando nos últimos anos por uma crise financeira, que vem ocasionando a queda do recurso da educação. O gráfico 1 registra o orçamento do FNDE, que a partir de 2016 começou a decrescer, e em comparação a 2022, percebe-se uma queda de 33%.

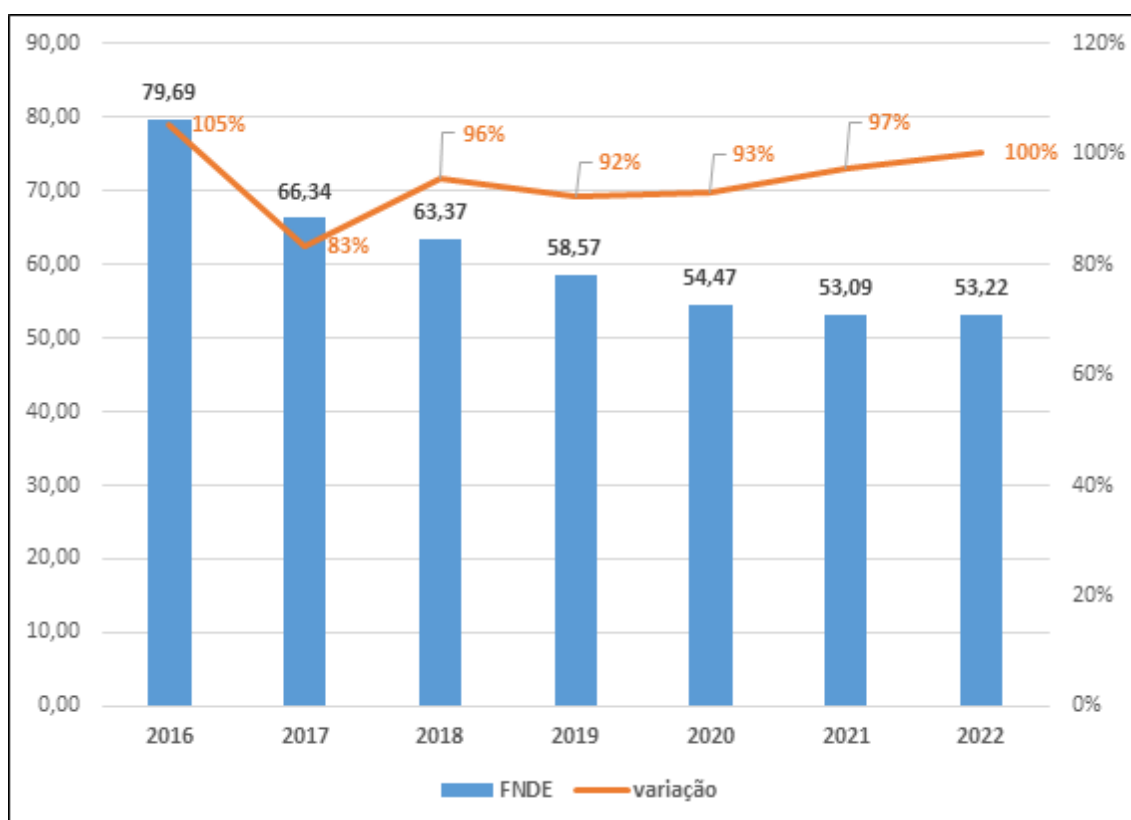


Gráfico 1. Dotação orçamentária final do FNDE de 2016 a 2022, atualizada pelo IPCA (em mil R\$)
Fonte: FNDE, 2022, por demanda.

Essa redução de recursos afeta diretamente a execução dos programas educacionais. Tal fato é comprovado ao verificar a variação do orçamento dos programas no período entre 2016 e 2022, registradas no Gráfico 2.

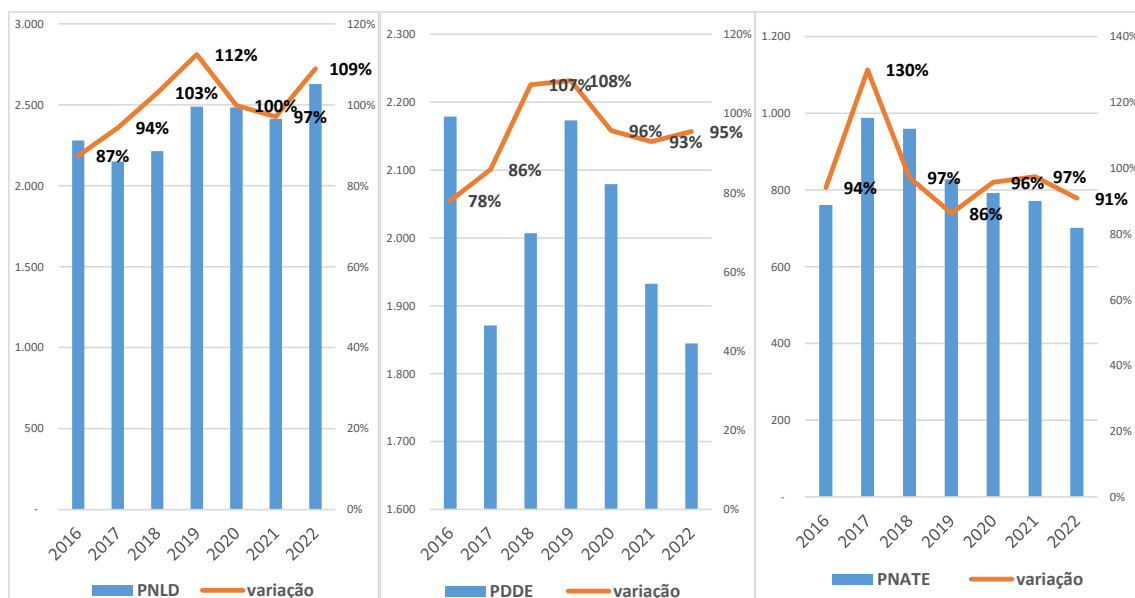


Gráfico 2. Dotação orçamentária final do PNLD, PDDE, PNATE de 2016 a 2022, atualizada pelo IPCA (em mil R\$)
Fonte: FNDE, 2022, por demanda.

Constata-se que o PNLD aumentou o orçamento anual, passando de R\$ 2,3 bilhões em 2016 para R\$ 2,6 bilhões em 2022, diferentemente, o PDDE e o PNATE apresentam uma queda. O PDDE passou de R\$ 2,2 bilhões em 2016 para R\$1,8 bilhões em 2022, e o PNATE teve uma variação grande no seu orçamento ao longo de 2016 a 2022, de R\$ 760 milhões em 2016, cresceu a R\$ 959 milhões em 2018, e diminuiu para a casa do 700 milhões em 2021 e 2022.

Ao comparar com o monitoramento das metas, os resultados dos indicadores de 2018 e 2019, permitem conhecer a tendência dos programas na tentativa de manter o desempenho para atingir seus objetivos, conforme demonstrado na Tabela 1.

Programa	Indicadores Estratégicos	2018	2019	Previsão 2020	Previsão 2021	Previsão 2022
PNLD	Livro Didático Entregue	98,23%	99,66%	95%	94%	96%
PDDE e PNATE	Taxa de empenho dos programas PDDE, PNAE e PNATE	98,58%	81%	95%	98,91%	83,78%

Tabela 1. Situação das metas do PNLD, PDDE e PNATE – 2018 a 2022
Fonte: FNDE, 2022.

A partir de 2021, houve alteração de indicadores, conforme demonstrado na Tabela 2.

Indicadores Estratégicos	Fórmula de cálculo	Meta 2021	Resultado 2021	Meta 2022	Resultado Parcial 2022
--------------------------	--------------------	-----------	----------------	-----------	------------------------

Alcance do PDDE	total de escolas que receberam repasses do PDDE básico/total de escolas passíveis de atendimento, isto é, com alunos matriculados na educação básica em escolas públicas e privadas de educação especial x 100	85,0%	87,50%	84,9%	85,2%
Alcance do PNATE	total de municípios do PNATE com repasses/total de municípios que estão aptos a receber os recursos x 100	91,0%	92,64%	91,0%	92,56%
Alcance do PNLD	total de redes de ensino (federal, estaduais e municipais) do PNLD atendidas com materiais/total de redes de ensino que estão aptas a receber os materiais x 100	94,0%	96,41%	94,0%	96,41%

Tabela 2. Situação das metas do PNLD, PDDE e PNATE – 2021 e 2022

Fonte: FNDE, 2020.

Pelos dados, o PNLD demonstra o aumento do desempenho das entregas de livros, e uma baixa em 2021. O PDDE e o PNATE com a diminuição de recursos, apresenta uma pequena baixa na manutenção da meta dos programas de repasse de recursos para as escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar o efeito do gerencialismo no financiamento de programas do FNDE. Diante do resultado, se constatou que embora o indicador orçamentário apresente uma queda expressiva ao longo desse período, o desempenho dos programas monitorados por indicadores não foram tão comprometidos. O PNLD não foi afetado na mesma proporção que o PDDE e o PNATE, o que pode demonstrar a importância de uma ferramenta de monitoramento de gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Planejamento Estratégico 2018-2022**. Brasília, DF. 2018. Disponível em https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/88-institucional?download=13143:plano_estrategico_fnde_2018_2022; Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/02/2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-gestaodosetorpublico-estrategia&estrutura.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

FREZATTI, F; BIDO, D. S.; CRUZ, A;P.C. ; MACHADO, M. J. de C. O Papel do Balanced Scorecard na Gestão da Inovação. Rev. Adm. Empres. Vol.54 No. 4. São Paulo. July/Aug. 2014.

MOTTA, P. R. M. O Estado da Arte da Gestão Pública. Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.