



ISSN: 2675-1925

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Oasisbr](https://www.oasisbr.org/)

Cadernos do FNDE

Página da revista:

<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE>



FNDE: à memória sobre sua trajetória institucional

FNDE: Remembrance of Its Institutional Trajectory

Adalberto Domingos da Paz



Informações da publicação

DOI: [10.5281/zenodo.10778031](https://doi.org/10.5281/zenodo.10778031)

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 20/06/2023

Aceito em: 20/11/2023

Publicado em: 20/12/2023

Palavras-chave:

FNDE.

Educação Brasileira.

Desenvolvimento Institucional.

Keywords:

FNDE.

Brazilian Education.

Institutional Development.

Resumo

O artigo é dedicado à trajetória institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desde sua fundação em 1968 até as conquistas de 2006. Destaca-se as principais etapas de desenvolvimento, os desafios enfrentados e as realizações do FNDE, com ênfase na importância da instituição para a educação brasileira. O texto reflete sobre as mudanças sociais e políticas que influenciaram a educação no país, destacando a capacidade do FNDE de adaptar-se e contribuir significativamente para a evolução da educação no Brasil, incluindo o financiamento de programas educacionais, a gestão de recursos e o suporte à infraestrutura educacional.

Abstract

In The article is dedicated to the institutional trajectory of the National Fund for Education Development (FNDE) from its foundation in 1968 to its achievements in 2006. It highlights the main development stages, challenges faced, and accomplishments of the FNDE, with an emphasis on the importance of the institution to Brazilian education. The text reflects on the social and political changes that influenced education in the country, highlighting the FNDE's ability to adapt and significantly contribute to the evolution of education in Brazil, including the funding of educational programs, resource management, and support for educational infrastructure.



1 – APRESENTAÇÃO

FNDE: ajuda a memória sobre a trajetória institucional corresponde à reunião sumária de dados e informações levantadas a respeito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de sua instituição, em 1968, ao advento da implementação das carreiras de Técnico e de Especialistas em Financiamento e Execução de Projetos e Programas Educacionais, conquistada, em 2006, mediante a publicação da Medida Provisória nº 304/2006, convertida na Lei nº 11.357/2006.

O documento reúne o que o autor entende que são os pontos de destaque nessa viagem no tempo, reconhecendo que muitos fatos foram omitidos, não necessariamente por que não tenham importância, mas por uma questão de oportunidade – precisava-se de uma abordagem resumida.

O texto foi produzido para auxiliar no exercício da ação de cooperar com a elaboração do capítulo inicial do livro 55 Anos de FNDE: história, artes e ofícios na educação brasileira, como parte das atividades dos eventos de comemoração dos 55 anos do FNDE.

Essa atuação cooperativa, além de uma honra, foi um grande desafio. Falar a respeito de uma instituição da natureza do FNDE é apaixonante e nos impulsiona a grandes viagens e foi por isso que fui além do que me fora solicitado, as minhas anotações excederam e muito o escopo do que me fora encomendado.

Isso foi muito bom porque, de um lado, me fez ingressar no túnel do tempo para aprender sobre a Autarquia, como também, relembrar momentos vividos no meu dia a dia, durante cerca 25 anos dedicados à instituição e, de outro lado, em função do fato de que foi possível organizar nesse documento alguns dados e informações sobre o desempenho institucional ao longo da viagem literária e esse compilado servirá como ajuda a memória, cada vez que precisar revisitar o passado institucional.

Escolhi a narrativa na primeira pessoa porque, ao meu ver, retrata uma fala vibrante, apaixonada, sentimento comum aos que convivem com o FNDE.

2 – Da política à escola: surgimento, consolidação e desafios do FNDE

Olá! Sou eu, o FNDE

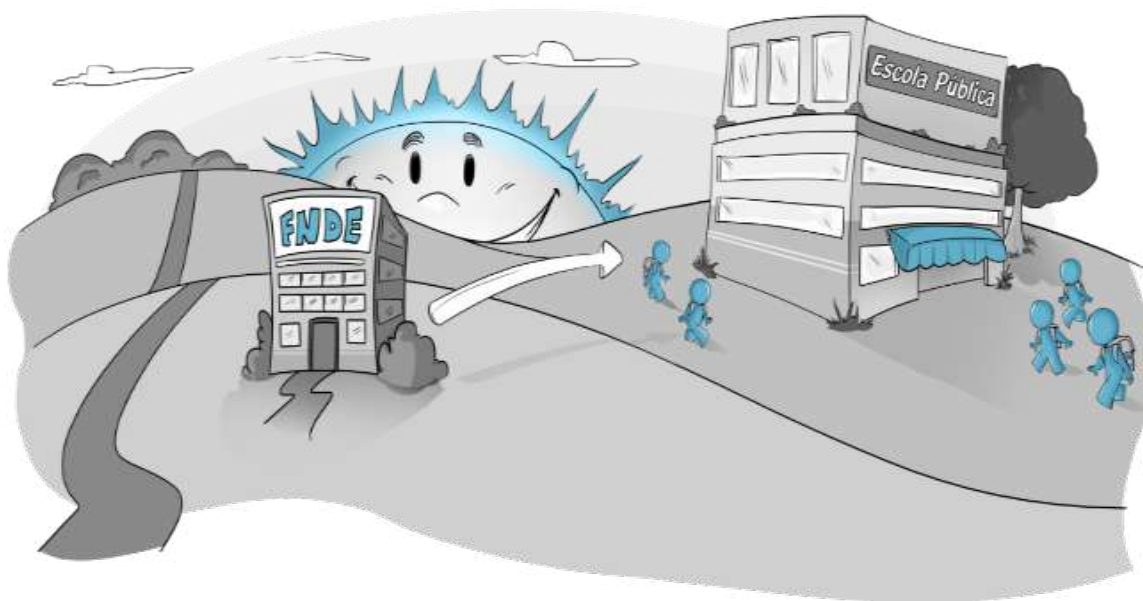


Figura 1: Fonte – Acervo Formação pela Escola/FNDE

Olá, sejam bem-vindos a essa viagem literária (no tempo). Eu sou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e vou narrar a vocês a gênese da minha história. Ao navegarem por este texto vocês terão a oportunidade de conhecer fatos relevantes na minha linha do tempo, os quais permitirão perceber o momento e as razões da minha criação, os principais desafios que foram necessários superar ao longo da jornada, como também (re)conhecer importantes feitos no campo da educação escolar brasileira e, assim como eu, acredito, todos vocês se sentirão também lisonjeados por termos em nosso maravilhoso País entidade autárquica, destinada a contribuir com a concretização de uma das maiores riquezas humanas, o conhecimento que liberta, dignifica, transforma e consolida a nossa igualdade de oportunidades.

Organizando-me

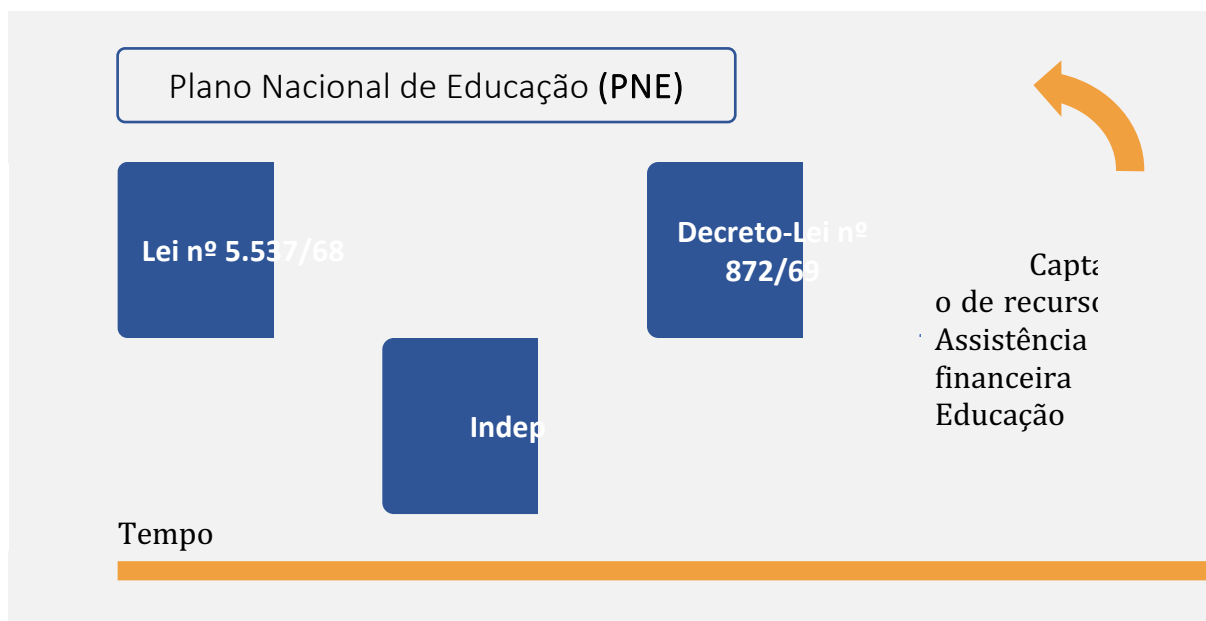


Figura 2: Instituição do FNDE

O primeiro aspecto a destacar nessa caminhada diz respeito ao início da minha trajetória, ocorrido em 21 de novembro de 1968, quando o Presidente da República sancionou a Lei nº 5.537/68, criando o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep); aliás faço uma pausa para destacar que a presente narrativa é parte dos eventos comemorativos de 21 novembro de 2023, data dos meus 55 anos de criação.

Por ser uma breve viagem, conforme anunciado, não é propósito deste trabalho descrever minuciosamente o cenário sócio-político e educacional em que ocorreu a minha fundação, tampouco esmiuçar leis, decretos e portarias, mas que para a boa compreensão e até mesmo estimular a continuidade dos estudos historiográficos, ressalto que no período de minha criação o Brasil atravessava mudanças institucionais profundas, bem como já adotava com regularidade a estratégia de planejamento para assegurar maior racionalidade nas ações de política educacional¹.

Embora o ano de 1968 seja o marco temporal de meu surgimento, as vicissitudes contemporâneas de um cenário sócio-político e institucional em ebulição acabaram por retardar minha implantação, o que só viria a ocorrer no exercício seguinte com uma inovação – a alteração de minha denominação de Indep para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – regida pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, conforme Figura 2.

Foi no contexto da implementação do primeiro Plano Nacional da Educação (PNE), elaborado em 1962 e revisado para ajustar-se ao cenário político-institucional vigente à época, que surgiu como entidade com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, com sede e foro na Capital da República, tendo por finalidade, conforme o artigo 2º da Lei nº 5.537/68, “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional de educação”. (BRASIL, 1968).

¹ Essa racionalidade nasce com a Constituição de 1934: Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.

No âmbito da finalidade que me foi legalmente definida, a citada lei conferiu-me três competências básicas, quais sejam: i) de financiamento de programas de ensino superior, médio e primário, inclusive prestação de assistência aos estados, Distrito Federal, Territórios, municípios e estabelecimentos particulares; ii) de financiamento de sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior e médio; iii) de apreciação preliminar das propostas orçamentárias das universidades dos governos dos Territórios e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, com vistas à compatibilidade dos seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.



Figura 3: Minhas atribuições

Dessa forma, olhando mais atentamente a certidão² que me deu origem é possível concluir que nasci da necessidade de dar suporte efetivo a importantes e prioritários programas, ações e projetos para a educação escolar brasileira, nos diferentes níveis e esferas de gestão federal, estadual e municipal, inclusive no âmbito privado e por esta razão a minha finalidade, como também as minhas competências e diretrizes que definiram meu campo de atuação guardam estreita consonância com a singular missão de instituição de financiamento educacional – Figura 3.

Segundo Meirelles (2003) na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Nesse sentido, como entidade autárquica as referências básicas para minha atuação foram estipuladas na Lei 5.537/68, cuja finalidade institucional legal e também as competências já foram sucintamente apresentadas. Nesse ponto passo a destacar as diretrizes que serviram de base procedimental e até de referência metodológica para colocar em prática minhas atribuições, em complemento ao princípio da legalidade.

As diretrizes que guiaram a implementação das minhas competências de financiamento da educação escolar, tanto de programas educacionais como de bolsa de estudos e, ainda, referentes à função de examinador de propostas orçamentárias dos governos dos Territórios e dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, foram definidas no art. 3º da lei que me instituiu e que, em resumo, determinaram que para a concessão da assistência financeira:

os projetos e programas deveriam ser previamente avaliados – sinal da preocupação com a qualidade do que seria financiado;

os estados e os municípios comprovassem o emprego de recursos próprios na educação e, no caso dos municípios, que os projetos e programas se encontrassem compatibilizados com

² Em algumas situações trato a Lei nº 5.537/68 como certidão de minha implantação.

os respectivos planos estaduais de educação – nestas recomendações subliminarmente percebe-se a ênfase na soma de esforços dos entes federados, como também a imperativa observância à racionalidade do processo de planejamento;

os estabelecimentos particulares que viessem a receber subvenção ou auxílio de qualquer natureza ficariam obrigados a reservar matrículas para bolsas de estudo e de estágio que fossem por mim concedidas – mais uma vez se apresenta a preocupação com a parceria na integração de esforços para o cumprimento da missão educacional; e

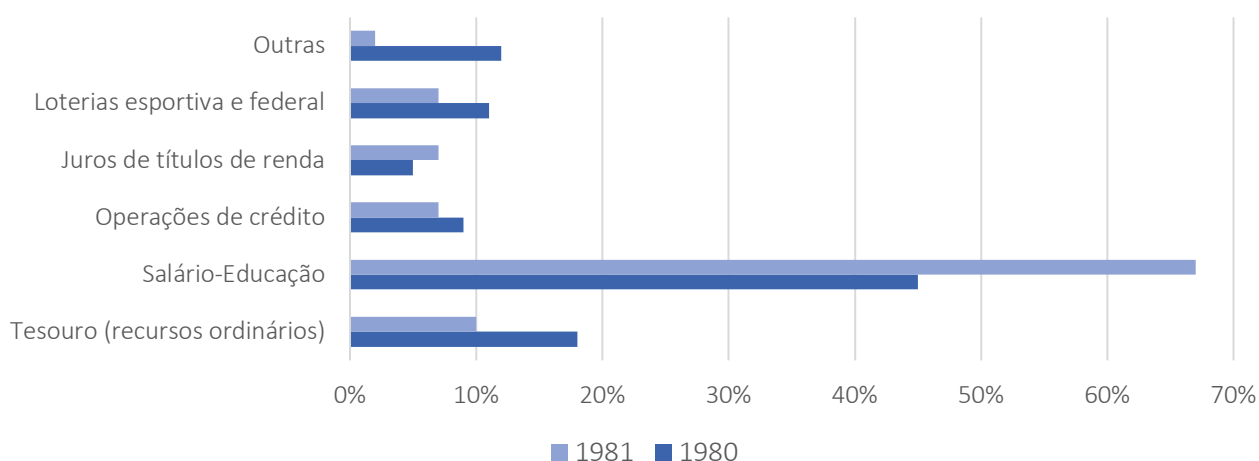
o convênio seria o instrumento de viabilização da assistência financeira – instrumento contratual que formalizava a pactuação entre mim e a outra parte assistida financeiramente para a realização das ações, projetos e programas educacionais, de acordo com o que estabelece os princípios que regem à administração pública.

Para que eu cumprisse com o meu papel, dando suporte à política educacional, era claro para todos que seria imprescindível que eu dispusesse de um conjunto de recursos financeiros, humanos e materiais e, nesse sentido, os legisladores estabeleceram na lei quais seriam as fontes de recursos, disciplinaram sobre minhas instalações e as condições de manutenção, como também a respeito de meu corpo técnico e o processo deliberativo.

Quanto aos recursos financeiros, eles viriam de consignações orçamentárias, provenientes de incentivos fiscais, Fundo Especial da Loteria Federal, da Contribuição Social do Salário-Educação, decorrentes de restituições relativas às execuções de programas e projetos financeiros sob a condição de reembolso, receitas patrimoniais, doações e legados, juros bancários de suas contas e de outras fontes.

O Gráfico 1 apresenta o meu orçamento nos anos de 1980/1, em termos percentuais por fonte, em relação ao montante total. O destaque fica para a participação do salário-educação no total dos recursos a minha disposição para a assistência financeira.

Gráfico 1: Orçamento do FNDE por fonte e exercício (%)



Fonte: FNDE/MEC

Aproveitando a oportunidade em que falei sobre minhas fontes de financiamento, e em razão do que apresentam os dados do citado gráfico gostaria de ressaltar um segundo aspecto desse nosso passeio pela minha história e destacar, que desde a minha origem, o quanto importante foi e ainda é a contribuição social do salário-educação para o financiamento educacional.

Sem nos alongarmos muito sobre o assunto, o financiamento da educação passou por muitos altos e baixos; no período colonial (1550 – 1759), a educação jesuítica foi mantida pelo

autofinanciamento, mas com o confisco dos bens jesuíticos, o ensino primária perdeu sua fonte de financiamento; no período pós independência (1822 – 1889), motivado pela Revolução Francesa, a demanda por educação aumentou muito e, em 1834, o Ato Adicional à Constituição do Império deu às províncias autonomia para cobrar impostos sobre o consumo e aplicá-los na educação pública.

Influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a Constituição Federal de 1934 estabeleceu a primeira vinculação de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a qual foi posteriormente abolida, em 1937, na Constituição do Estado Novo; mais uma vez, com a queda do Estado Novo e a volta de influências democráticas a vinculação foi reestabelecida na Constituição de 1946.

Com as mudanças institucionais na década de 60, se de um lado, em 1964, foi instituída a contribuição social do salário-educação, a qual se tornou um dos mais importantes mecanismo de financiamento do ensino, inicialmente fundamental obrigatório e, posteriormente, estendendo-se, a partir de 2006, a todas as suas etapas e modalidades, por outro lado, a vinculação de impostos federais para a educação deixou de existir na Constituição de 1967, permanecendo nos estados e municípios, mas com o advento da Constituição de 1988 a vinculação foi restabelecida, assim como novos e importantes mecanismos de financiamento foram instituídos.

Para que eu pudesse desenvolver minhas atividades, no campo administrativo os legisladores criaram um Conselho Deliberativo e uma das minhas funções foi de atuar como Secretaria Executiva, desempenhando o papel de órgão de assessoramento desse Conselho, além de exercer atribuições como órgão executor das decisões do colegiado. Então, eu tive à disposição uma estrutura para minha instalação, dotada de bens patrimoniais, como também de meios para prover minha manutenção, o que se efetivava mediante dotações orçamentárias da União; e minhas despesas nesse campo eram submetidas à aprovação do Presidente do Conselho Deliberativo.

Tive cinco sedes. Inicialmente na Esplanada dos Ministérios no edifício do Ministério da Educação (MEC) e lá permaneci até meados da década de 1970. Em seguida me instalei na Asa Norte – SHCGN 704/705, bloco D, em Brasília/DF – minha vizinha nesse predinho é uma conhecida pastelaria aqui da nossa cidade; posteriormente, durante o ano de 1980, mudei-me para o Anexo do MEC, no 3º andar; em 1997, novamente, foi necessário contratar caminhões de mudanças, dessa vez para o Setor de Autarquia Sul, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, Brasília/DF.

Finalmente, nesse campo do domicílio, como a grande maioria das pessoas (inclusive as pessoas jurídicas) tive realizado meu sonho de adquirir a “casa própria”, reformá-la, com o cuidado que deve ser tratado a coisa pública e, em especial para oferecer espaço e ambiente com dignidade ao que é mais importante nas organizações – seu corpo de talentos. Hoje estou muito bem instalado no Setor Bancário Sul, Quadra 2, Ed FNDE, Brasília/DF.

Para esse último endereço a mudança ocorreu no ano 2000, a princípio o prédio foi alugado, mas em 2008 investi na aquisição do edifício, iniciei sua reforma, em 2010, e a concluí, em 2012. Apropriando-me de um dito popular, “troquei o pneu do carro em movimento”, em outras palavras, fiz a reforma em funcionamento. Na verdade, convivemos com duas obras simultaneamente: a reforma do prédio, concomitante à construção da educação brasileira.

Até esse ponto da nossa trajetória, vocês se recordam que destaquei alguns pontos que julgo importante, recordemos: minha criação e a criação do salário-educação. Quero apresentar, sem estabelecer escala de valor, o terceiro destaque: o meu modelo de gestão.

Sou uma entidade autárquica que nasci como Instituto (Indep), mas antes da efetiva implantação fui transformada em Fundo (FNDE), cuja minha atuação orientou-se pelos instrumentos que me criaram e pelas diretrizes de um conselho – Conselho Deliberativo do

FNDE – constituído por onze membros, tendo assento nele representantes da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral, do Magistério, dos Estudantes, do Empresariado nacional, além de seis representantes do Ministério da Educação e Cultura, cabendo a presidência do colegiado ao Ministro da Educação e Cultura (ou seu representante). Ao longo da trajetória, por mais de uma vez, esse conselho teve sua estrutura alterada e, por via de consequência, sua representatividade.

Não resta a menor dúvida de que o que apresentei a vocês até aqui é essencial no contexto da minha institucionalização como entidade autárquica, com a relevante missão de promover a educação escolar brasileira. Nesse momento quero chamar a especial atenção para o quarto destaque, o qual avalio como o de maior importância para o alcance do sucesso de minhas realizações – refiro-me a pessoas.



Figura 4: acervo do FNDE

Foi, e é, o meu quadro de pessoas³ que deu (é dá) a essência a minha vida como FNDE. Os meus desafios institucionais sempre foram gigantescos, na maioria das vezes superiores a minha capacidade operacional, contudo os meus abnegados talentos nunca me deixaram e não me deixarão fraquejar; o comprometimento e a consciência deles sobre a finalidade do que faço, dos objetivos, das metas e da importância de tudo isso, tanto na perspectiva individual, quanto do coletivo, para nosso público, para a nossa nação são a energia que o fez e o faz superar desafios para que sejam garantidas as minhas entregas com qualidade à sociedade.

A título de avaliação e reforço a minha afirmação sobre a dimensão dos desafios aos quais sou sistematicamente submetido, veja o Gráfico 2. Nele representei, de 1996 a 2023, a

³ Quando falo de pessoas refiro-me a força de trabalho, que inclui os mais variados regimes contratuais.

taxa que chamei de esforço dos servidores, a qual foi obtida da relação entre o valor do meu orçamento e a quantidade de servidores, em janeiro de cada exercício, tomando por base o ano de 1996.

Perceba que as taxas se mostram inferiores ao valor do ano base, até 2006, mas toma uma tendência crescente a partir de 2007. Isso reafirma o que já mencionei nesse trabalho, de que ao longo do tempo veem crescendo, acentuadamente, as minhas atividades, e isso num descompasso com a quantidade de pessoas que necessito. Veja, a título de exemplo, que em 2023, por esta medida didática, o mesmo servidor tem mais de 10 vezes recursos sob seus cuidados do que tinha em 1996.

Gráfico 2: Taxa de esforço dos servidores - ano base - 1996



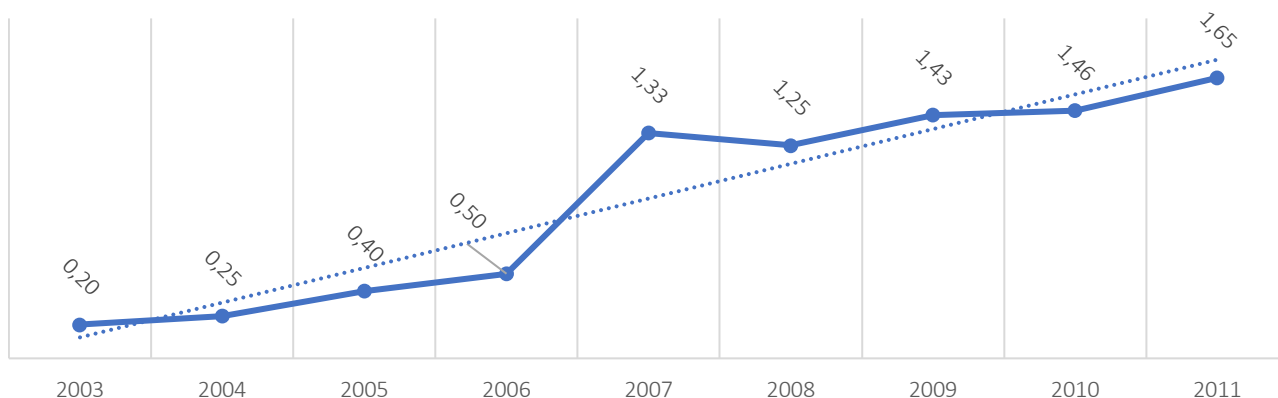
Produzido pelo autor. Fonte dos dados: FNDE

Mas, qual a magia para compatibilizar esses movimentos tão destoantes: intenso crescimento de atribuições incompatível com o dimensionamento da força de trabalho?

Entendo que esse é o meu grande segredo. Sempre me preocupei com a qualificação de pessoas e demais recursos, como os tecnológicos e também “a boa convivência”, traduzida na busca e formação de parceiras estratégicas, que no meu entender são os três pilares fundamentais – talentos, tecnologia e parcerias (TTP) – que me proporcionam as condições de alcance dos bons resultados que venho oferecendo à nação.

Então, nunca tive dúvidas de que qualificação de pessoas é fundamental, não só por causa desse cenário que acabei de apresentar (quantidade de atividades versus pessoas para desempenhá-las), mas também porque toda e qualquer grande ou pequena organização bem-sucedida prioriza e promove seu principal recurso – seus talentos.

Gráfico 3: Investimento em capacitação - R\$ milhão



Nesse sentido, não medi e nem meço esforços para garantir um ambiente constante de formação e aprendizagem. Posso assegurar que sou uma casa que aprende diuturnamente – vide a tendência crescente de investimento no Gráfico 8 –, como também venho primando pela promoção da mobilidade social, prova disso é que vimos um de nossos servidores ascenderem à presidência, tendo sua trajetória sido iniciada como estagiário. Em boa media, tem sido praxe conduzir talentos do nosso quadro de pessoas para ocupar posições de comando e liderarem diretorias, coordenações etc., e essa decisão política fortalece os sentimentos de pertença e comprometimento ético-profissional, contribuindo, sobremaneira, para o alcance do meu proficiente desempenho.

Quanto à tecnologia, investi bastante nesse campo ao ponto em que, em dado momento, desenvolvi meus sistemas operacionais próprios, como o Sistema de Gestão Financeira (Sigef), Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (Sape), por meio do qual era feita a gestão de convênios. Esses sistemas conversavam com os sistemas estruturantes do governo federal, a exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (o Siafi).

Mediante esses sistemas próprios foi possível fazer a gestão financeira, executar meus convênios, que não eram poucos, de forma mais amigável e customizado para atender as nossas necessidades. Assim agi com as minhas ações, projetos e programas, proporcionando-lhes meios para realização de seus processos com maior agilidade.

Ainda nesse campo da tecnologia recebi avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Levantamento de Governança de TI/2012, que me colocou em destaque em relação aos órgãos e entidades avaliadas. Em 2012 foram 337 órgãos avaliados e a minha média obtida ficou entre as três melhores.

Por fim, meus resultados em governança de TI e a minha atuação precursora em inovações nesse campo levou-me a ser órgão centralizado de compras de TI para os nossos sistemas de ensino, conforme expressou o Ofício nº 507/2012/SE-GAB, do Ministério da Educação.

No tocante a parceiras, somos o maior parceiro dos 26 estados, Distrito Federal e das 5.568 prefeituras nesse nosso Brasil, sem contar as centenas de milhares de escolas, de cidadãos que compõe os nossos conselhos de controle social dos nossos programas, ações e projetos educacionais, isso no contexto interno do nosso País, o que ocorre, também, fora das nossas fronteiras, como as parcerias com Unesco, Banco Mundial dentre outras.

Apesar desse destaque merecido que fiz aos nossos talentos, reconheço que tenho que ir além do simples agradecimento, preciso continuar mobilizando esforços para me tornar

uma autarquia na plenitude do conceito, consolidando atrativa carreira típica de estado, consonante com o que, respectivamente, MIRANDA (2005, pg. 106) e MEIRELLES (2004, pg. 334) denominam por autarquias:

(...) entidades com personalidade jurídica de Direito Público, criadas com a finalidade de realizarem **atividades tipicamente estatais** destacadas da Administração Direta. (Grifo do autor)

(...) entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e **atribuições estatais específicas**. (Grifei)

Essa plenitude autárquica e a consolidação de uma carreira atrativa constituem-se encaminhamentos imprescindível a ser adotado para o equacionamento do problema, tanto de escassez relativa, quanto de rotatividade de pessoas. A Tabela 1 foi elaborado com o percentual de evasão dos servidores que ingressaram por concurso nas carreiras de técnico e especialista, entre 2008 e 2011.

Tabela 1: Percentual de evasão dos servidores das carreiras, de 2008 a 2011					
CARGO	1ª Turma Posse abr/08	2ª Turma Posse nov/08	3ª Turma Posse abr/09	4ª Turma Posse dez/09	Total Geral
TÉCNICOS	75,49	70,83	53,49	43,20	62,65
ESPECIALISTAS	62,67	50,00	40,00	21,40	46,2
TOTAL	70,06	63,16	49,21	31,60	55,95

Fonte: Solimões: DIRAD/DILEP

Nesse cenário, a busca por melhor retribuição constituiu-se fator relevante e motivador dessas fugas. Mas, a situação se agrava ainda mais ao associá-las com as saídas de talentos decorrentes de aposentadorias. O dado apresentado pela unidade de gestão de pessoas é de que cerca de 20% do meu ativo permanente de servidores podem se aposentar nos próximos 3 anos.

Então, estou diante de dois grandes desafios, o de recompor a força de trabalho e de criar as condições de preservar os talentos. Entendo – e isso é unânime no FNDE – que a eficácia dos esforços passa, necessariamente, por medidas de valorização dos servidores; então dotar-me com uma carreira típica de estado, que propicie atrativa retribuição aos talentos deve ser prioridade na agenda política.

Gostaria de finalizar essa parte que chamei de “Organizando-me” com alguns depoimentos de casos que testemunhei e homenagear os talentos, tanto os que por aqui passaram e deram sua contribuição quanto os que continuam na linha de frente.

Assim sendo, ali perto do final do ano que marcou a metade da década de 1990, recebi transferido de outro órgão da administração pública federal um técnico de nível superior, mais precisamente formado no campo das ciências econômicas, para compor o nosso quadro de pessoas. A recepção do técnico na área para a qual ele foi designando ficou a cargo do

coordenador que, além de lhe dar as boas-vindas, levou-o de sala em sala, em cada equipe, anunciando “*esse é o nosso novo economista*”.

O que vi nessa situação? Prova de respeito. O servidor sentiu-se valorizado, ao mesmo tempo em que mexeu com o seu senso de responsabilidade. Por diversas vezes presenciei o servidor ressaltar esse sentido de valorização, de pertença, como também de compromisso.

Outro, dentre tantos casos que testemunhei, refere-se a dois colegas de trabalho: coordenador e um de seus liderados. Eles conversavam sobre a elaboração do relatório de minha gestão em um dado exercício, ali pelo início da segunda metade da década de 1990. Ouvi atento a preocupação do coordenador com o andamento do trabalho para não perder o prazo de entrega do documento.

Sob pressão, o liderado, ainda novato, afirmou que se dedicara à produção do documento com tanto afinho e intensidade, ao ponto de não dispor de tempo para desfrutar do convívio com seus familiares, até mesmo nos finais de semana, quando ele se arriscou a perguntar ao coordenador quem era mais importante o trabalho ou seus familiares.

O que vocês acham que ele respondeu?

Foi isso mesmo, ele disse que seria o trabalho. Conhecendo o coordenador como conheci, e tendo certeza de que ele amava intensamente sua família, e sabendo que isso não é um caso isolado, não é difícil entender o quanto os talentos que me dão vida (FNDE) fazem a diferença e tornaram a autarquia exemplo no âmbito da administração pública.

Por fim, gostaria, também, “*in memoriam*” homenagear o talento autor desse poema, que deixou um incomensurável legado para mim (FNDE) e, por via de consequência, para a sociedade brasileira, e em seu nome homenagear todos os talentos, fazendo minha a palavra essência de seu poema: “Gratidão” – a todos.

“Gratidão

1. Escondido em meu silêncio viajando aqui por dentro, experimento a alegria, relembrando cada dia, cada amor no meu caminho, cada passo da jornada, cada flor e cada espinho, não digo nada, é meu coração, alegre e feliz, exalando gratidão.

2. A vida é tão magnífica que a achamos curta demais, mas há tempo pra perceber que nela pode se viver muito mais, viver além do tempo real. O segredo tá na esperança, no amor, na fé, que aponta nosso norte, nos faz conviver com a certeza da morte, impor o bem sobre o mal e, de forma transcendental, nos faz ser mais do que se é.

3. A vida, hoje a vejo pelo retrovisor. Meu futuro e meu presente se fundem de forma nebulosa. A mente, no entanto, frenética e sem limites, é radar que busca percepções nunca antes notadas. A gratidão não tem idade, mas noto que chegou acompanhada da maturidade, como o perfume de uma flor que floresceu à margem da estrada. Sinto o quão doce é a vida, bela a jornada.

4. Agradecer eu necessito, pois de um jeito tão bonito a vida me foi presenteada, me fazendo acolhido em família abençoada onde a força do amor foi o norte do caminho, a moeda que comprou o afeto o carinho, o amigo o irmão de mão estendida, os filhos que vieram, trazendo vida pra minha vida. Gratidão, é a palavra escolhida.

5. Mas se a tristeza, impiedosa, num soluço vem me visitar, com a dor do corpo que me atormenta, recorro ao Pai protetor, pra que cuide dessa dor, e me deixe seguir em frente. E de forma milagrosa uma força silenciosa torna tudo superado, quem reage é meu coração, sem saber ficar calado, mostra a voz da gratidão.

6. No trajeto dessa estrada foram tantas estações e bagagens variadas, nas saídas e chegadas, diferentes emoções. E agora agradecido, tranquilo eu sigo, dado o tempo percorrido, vejo a última estação, mas como se fosse na primeira, não levo nada, minha bagagem de chegada é apenas a poeira, desse meu chão. A palavra derradeira é gratidão.

Vander Borges/2022”

3 – Iniciando a atuação

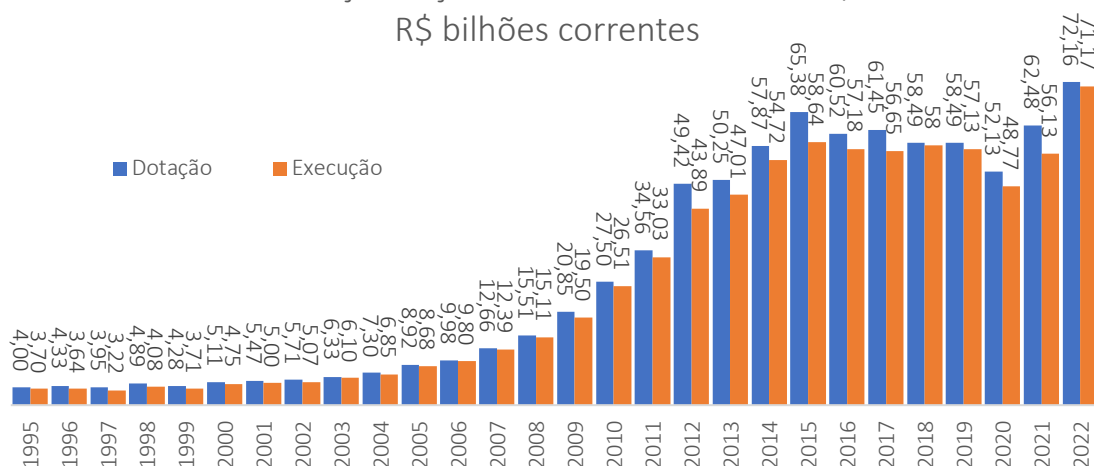
Até aqui apresentei a vocês como, porque e quando fui criado, com que finalidade, minhas atribuições, as diretrizes e as condições (como instalações, recursos, pessoas) para a minha atuação. Destaquei que na minha estrutura organizacional há um órgão superior, o Conselho Deliberativo, o qual toma as decisões sobre a assistência financeira que tenho a responsabilidade de prestar com os recursos captados nas variadas fontes, especialmente por meio da contribuição social do salário-educação.



Figura 5: Fluxos da atuação inicial do FNDE

Uma vez que já me apresentei, inclusive o modo como me organizei, o passo seguinte será destacar os resultados de minha atuação. Então, apertem os cintos porque, da mesma forma como conduzi nossa viagem até aqui, ou seja, não pretendo me alongar nesse trabalho, não é para ser exaustivo, primarei por relatar os aspectos relevantes e que a partir deles tenhamos a possibilidade de uma percepção sobre os desafios e suas superações, em busca da felicidade, aqui sinônimo de igualdade de oportunidades educacional para todos.

Gráfico 4: Evolução orçamentária do FNDE - 1995/2022 em R\$ bilhões correntes



Fonte: FNDE

Vou começar então essa etapa apresentando a vocês uma figura comum aos meus relatórios, o Gráfico 4, que demonstra a minha evolução orçamentária e sua execução. Fiz um recorte no tempo, apresentando a série a partir de 1995, com a moeda Real, lembrando que desde o meu ano de instituição (1968) até 1994 tivemos diversas mudanças em nosso cenário monetário que foram de cortes em zeros a própria denominação da moeda, em função da inflação, por isso do recorte.

Da observação do gráfico é notório que, além de diversos outros aspectos, essa evolução orçamentária ao longo dessa trajetória histórica traduziu-se na ampliação da dimensão, heterogeneidade e complexidade de áreas de minha atuação. No decorrer desses meus 55 anos, por exemplo, a partir de dado momento, além de minha finalidade precípua de captação de recursos e assistência financeira, passei, também, à execução de políticas públicas e, ainda, intensifiquei a prestação de assistência técnica aos estados, Distrito Federal e aos municípios, como no caso das compras governamentais, elaboração de projetos de creches, escolares, dentre outros.

Como vocês sabem, o salário-educação foi um tributo criado para as empresas, custearem o ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e, ainda, visando à suplementação dos investimentos públicos com a educação elementar, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.440/64.

Até 1972, a arrecadação desse tributo ficava a cargo do Instituto de Aposentadoria e Pensões a que a empresa estivesse vinculada, cabendo-me apenas a aplicação desses recursos nas suas finalidades precípua. Mas, com a publicação do Decreto 71.264/1972 iniciei a atividade de captação (arrecadação) do salário-educação.

Então, nessa segunda etapa da existência do salário-educação havia dois canais de arrecadação: i) por meio do Instituto de Aposentadoria e Previdência; ou ii) a opção da empresa contribuinte de realizar o recolhimento diretamente a minha conta no Banco do Brasil (BB) – o chamado Sistema de Manutenção do Ensino (SME).

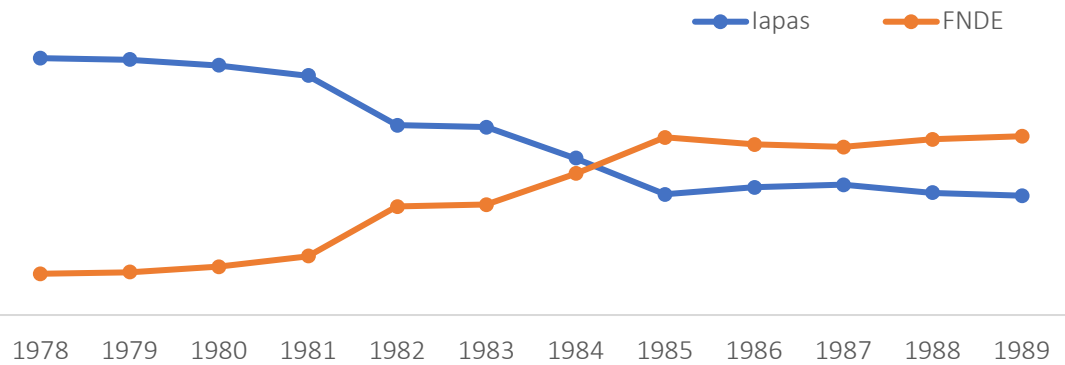
As empresas que optaram por participar do SME poderiam aplicar recursos dessa contribuição na oferta do ensino fundamental de seus empregados e dependentes, nas seguintes modalidades: manutenção de escolas próprias; aquisição de vagas na rede particular; indenização de empregados ou de dependentes; ou uma combinação dessas opções.

Assim, as empresas optantes do sistema escola próprio ou por formas próprias de assegurar o ensino fundamental a seus empregados e/ou dependentes deduziam do valor devido do salário-educação as suas despesas com o SME, nos termos da legislação e, portanto, recolhiam a diferença na minha conta no BB.

Observe-se no Gráfico 5 que a arrecadação das empresas via instituto de previdência era, até 1994, proporcionalmente maior que via FNDE; mas a partir do ano seguinte a arrecadação das empresas optantes do SME, que já vinha com tendência crescente, superou a do Iapás e isso demonstra a importância da minha atuação como órgão arrecadador, como também do Sistema de Manutenção de Ensino nesse período.



Gráfico 5: Salário-educação arrecadado por órgão em relação ao total arrecadado (%)



Fonte: FNDE

Esse papel de arrecadador estendeu-se até 2005, quando teve início o processo de transferência da arrecadação do salário-educação, inicialmente para a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), posteriormente, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na forma da Lei 11.457/2007, motivado, dentre outros aspectos, pela eficiência, a capilaridade da Secretaria, como também pelas prerrogativas legais de poder de polícia do qual é investido esse órgão de arrecadação.

Ao longo do tempo a alíquota de recolhimento do salário-educação, como também os critérios de arrecadação, repartição e distribuição dos recursos gerados passaram por aperfeiçoamentos significativos. No que se refere à repartição, sempre ocorreu sob a forma de quotas, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Repartição e distribuição do Salário-Educação a partir da criação do FNDE

Distribuição do valor líquido ¹					
Período	Dedução: despesa de arrecadação	FNDE	Quota		Observações
			Federal ²	Estadual municipal	
1968 a 1974	0,5%	-	50%	50%	Principal fonte do orçamento do FNDE.
1975 a 2002	1,0%	-	1/3	2/3	Decreto-Lei nº 1.422/1975 Quota Federal – aplicação no território nacional. Quota estadual – aplicação local (na respectiva unidade da federação) Lei nº 9.766/1998 – divisão da quota estadual com os municípios, na forma da lei estadual. Divisão não logrou sucesso – parte dos estados não regulamentou.

A partir de 2003	1,0%	10%	1/3 de 90%	2/3 de 90%	Lei nº 10.832/2003: i) aumento da participação do FNDE/ ii) garantia da participação municipal.
-------------------------	------	-----	------------	------------	---

Fonte: FNDE

1. Valor líquido = valor total arrecadado – despesa de arrecadação
2. Quota mantido no FNDE e aplicado no financiamento de programas, projetos e ações educacionais.

A importância desse tributo dispensa comentários, mas a título de exemplo, demonstrei no Gráfico 1 o quanto o salário-educação significou, nos anos de 1980 e 1981, no total das minhas disponibilidades de recursos para assistir financeiramente, naquela época, à educação elementar e, nos tempos atuais, a educação básica nas suas diversas etapas e modalidades.

Sigamos nossa jornada, lembrando mais uma vez que destaco apenas alguns exemplos de atribuições e desafios que apareceram nessa minha caminhada, para elucidar a amplitude de trabalho que me foi sendo acrescido às atividades originárias, que vão da gestão de fundos, do acréscimo da execução de políticas públicas, ao oferecimento de assistência técnica.

Além da gestão dos recursos alocados ao meu orçamento para a assistência financeira a programas e projetos educacionais, do papel de arrecadador do salário educação coube-me, por força da Lei nº. 8.879/1994, mesmo que provisoriamente, a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (Fundesp), de 20 de maio de 1994 a 4 de abril de 1995, data da publicação do Decreto 1.437/95, que aprovou a estrutura do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp).

Avançando na nossa caminhada, em 1995 recebi como incumbência a missão de executar dois programas inovadores para mim (FNDE) e para o ensino fundamental, quais sejam: o Programa de Apoio Tecnológico (PAT), também conhecido como Kit Tecnológico, e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).

No contexto da política educacional de valorização do magistério do MEC, em 6 de junho de 1995, o Conselho Deliberativo instituiu, mediante a Resolução nº 15/1995, o Programa de Apoio Tecnológico às Redes Estadual e Municipal do Ensino Fundamental (PAT), consistindo na transferência de recursos, por escola beneficiária, às secretarias estaduais e distrital de educação e às prefeituras, conforme a vinculação do estabelecimento de ensino, visando propiciar às unidades beneficiárias um kit composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS.

“O Programa Kit Tecnológico constituiu a base material de outro programa iniciado pelo MEC no mesmo período – O Programa TV Escola – um complexo de ações televisivas destinadas à capacitação docente e a ampliação do acesso dos alunos a novas informações” (DRAIBE e PEREZ, 1999).

Quanto ao PMDE, ele foi criado, também, pelo Conselho Deliberativo, em 10 de maio de 1995, por meio da Resolução nº12/1995 (Figura 6). Suas raízes advêm do Plano Decenal de Educação Para todos - 1993/2003 (PDET). Nesse documento, registrou-se a necessidade de reconstrução do Sistema Nacional de Educação Básica, devido às transformações mundiais, passando, portanto, a escola a ser o foco principal de atuação das políticas educativas, “afirmando-se que fortalecer a gestão escolar e ampliar a autonomia da escola, tornou-se ‘direção prioritária da política educacional’” (SANTOS, 2006).

Em 1998, por meio da Medida Provisória (MP) 1.784/1998, o PMDE passou por relevantes transformações. A MP alterou a sua denominação para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), institucionalizou essa política de descentralização de recursos, como

também implantou inovador mecanismo operacional de assistência financeira direta, eliminando o excesso de burocracia do instrumento convênio.

Resta destacar que o mecanismo de descentralização de recursos instituído no PDDE ganhou tamanha importância ao longo dos anos, o que pode ser constatado, por um lado, ao se observar que a grande maioria dos programas, ações e projetos educacionais da política de educação básica do MEC passou a ser por ele executados, conforme demonstrado na figura 7, e por outro lado, ao se constatar o exponencial crescimento orçamentário de R\$ 229,3 milhões, em seu primeiro ano, para R\$ 2,65 bilhões, em 2013 (Gráfico 6).



Figura 6: Manual do PMDE, instituído pela Resolução nº 12/95, do Conselho Deliberativo do FNDE

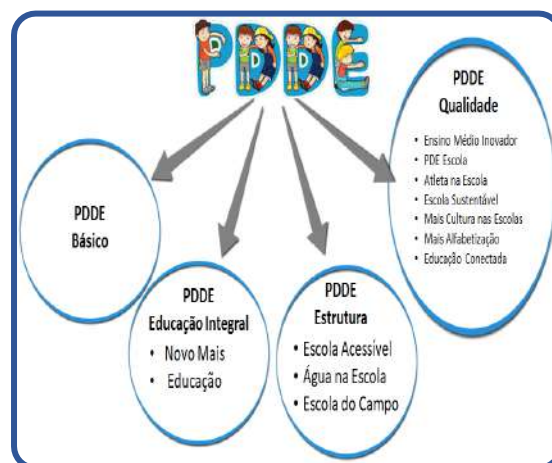
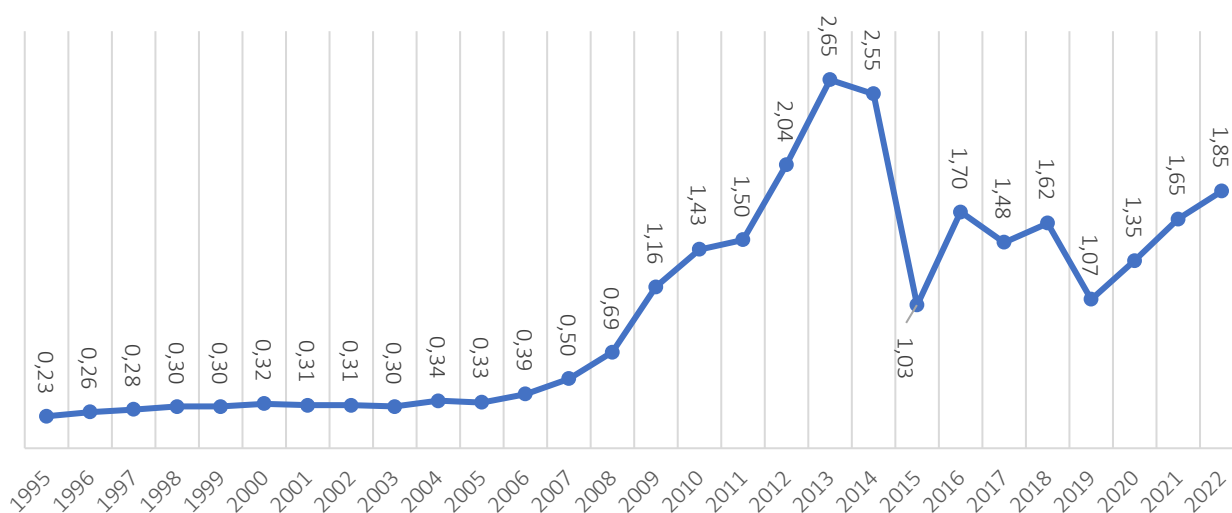


Figura 7: PDDE e suas Ações Agregadas – expansão do dinheiro na escola para a assistência financeira às políticas educacionais do MEC – Ações Agregadas ao PDDE

Gráfico 6: Execução financeira do PDDE e Ações Agregadas - 1995 a 2018 - R\$ bilhões



Fonte: FNDE

Mas, as emoções não pararam por aí, quero destacar três aspectos ocorridos no ano de 1996, os quais julgo fundamentais à assistência financeira à educação, especialmente ao ensino fundamental que havia sido claramente declarado prioridade, em 1995. Os três aspectos são o início da realização anual do Censo Escolar, o desenvolvimento e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o começo da gradativa extinção do Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME), cuja previsão era de tal processo estender-se até 2003.

Apesar de ser uma atividade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep-MEC), o Censo Escolar proporcionou-me as bases de dados imprescindíveis ao bom desempenho da formulação e efetivação das ações, projetos e programas educacionais e, em especial, de acordo com SEMEGHINI, foi “o primeiro passo no processo de desenvolvimento e implementação do Fundef, “pois tornou confiável o dado do número de alunos do Ensino Fundamental público, bem como onde estão matriculados”.

Quanto ao Fundef, seu desenvolvimento e implementação inovou substancialmente a sistemática de financiamento da educação escolar brasileira. O Fundo teve tamanha importância que foi considerado uma “revolução nas condições de oferta do Ensino Fundamental no Brasil” (SEMEGHINI). Nas palavras do citado autor, “Pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações lá onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos polos de excelência no interior de cada rede”.

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, sendo implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando, a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar. Como sua vigência era de 10 anos; em 2007, o Fundef foi encerrado e sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que teve vigência até o exercício de 2020, quando nova Emenda Constitucional, (Emenda 108/2020) deu-lhe vida perene, transformando-o em mecanismo contínuo e estável.

O ano de 1997 foi de fortes impactos na minha vida de entidade autárquica, pois no advento da Reforma Administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), mediante a Lei nº 9.649/98⁴, herdei seu legado e atribuições. Então, de financiador que era dos principais programas de assistência ao estudante, doravante tornei-me executor e dessa maneira ampliaram-se ainda mais as minhas atividades no campo da implementação das políticas educacionais – passei a gerir programas de material didático, alimentação escolar, saúde do escolar, transporte escolar, dentre outros.

Foi também no contexto dessa Reforma Administrativa que uma de suas medidas exerceu considerável impacto sobre o desempenho das minhas atividades. Trata-se da extinção das Delegacias do Ministério da Educação (Demec's)⁵, órgãos de representação do MEC nos estados, que me prestavam relevantes serviços.

De acordo com matéria do jornal A Folha de São Paulo, edição de 23 de dezembro de 1998, “As 26 delegacias regionais do Ministério da Educação foram extintas por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso publicado ontem no ‘Diário Oficial’ da União”.

Essas Delegacias realizavam importantes atividades, dando-me suporte, desde a assistência técnica aos estados e aos municípios, no que se refere à implementação das ações, projetos e programas educacionais assistidos por mim, à análise e emissão de pareceres sobre suas prestações de contas.

⁴ Conversão da Medida Provisória nº 1.597-27, de 4 de dezembro de 1997, e suas reedições.

⁵ O Decreto 2.80 de 21 de dezembro de 1998 instituiu uma nova estrutura regimental do Ministério na qual não figurava mais as Demec (VALVERDE, 2004)

Apenas para se ter uma noção, com a extinção das Delegacias, somente no campo da prestação de contas, herdei, segundo Franco (2008, p. 50), por volta de 40 mil processos de prestação de contas de convênios firmados até 1998 e ainda, 7 mil relativos ao exercício de 1999 e as atividades de apuração de denúncias e inspeção “*in loco*”, em órgãos e entidades beneficiários com assistência financeira.

Esse passivo, somado as prestações de contas de cada novo exercício constituiu-se em um dos maiores desafios operacionais da minha gestão, mas que como veremos mais adiante, com competência e determinação veem sendo dados criativos encaminhamentos para solução dos problemas.

De acordo com o art. 18 da CF/88, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Brasil, 88). Em matéria educacional, a referida Carta Magna, na forma de seu art. 211, incumbiu os entes federativos de organizarem os seus sistemas de ensino em regime de colaboração e, ainda:

estabeleceu para a União a responsabilidade de organizar e financiar o seu sistema federal de ensino e o dos Territórios, como também desempenhar 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 (§1º, art. 211, CF/88);

E na forma do inciso VII do art. 208 da CF/88, a lei estabeleceu ao Estado a responsabilidade, dentre outras, pelo atendimento ao educando, com o **transporte escolar**, de modo a assegurar o princípio da equidade das oportunidades educacionais.

É bem verdade que antes desses postulados já existiam importantes programas⁶ no campo da política educacional, realizados pela União, no entanto esses e tantos outros novos programas foram fortalecidos com o advento da Constituição de 1988 e de seu arcabouço jurídico infraconstitucional.

Foi com base nesses postulados que o Governo Federal implementou sua política de transporte escolar. Essa política foi iniciada com o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), criado por meio da Portaria do MEC nº 955, de 21 de junho de 1994.

A execução do PNTE era de responsabilidade da FAE e passou para mim, quando houve a extinção daquela Fundação. O programa consistia no repasse financeiro suplementar a municípios e organizações não-governamentais mantenedoras de escolas de educação especial, e tinha como finalidade apoiar na aquisição de veículos para o transporte escolar rural.

Em 2004, pela Lei nº 10.880/2004, foi instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). No âmbito do PNTE eu repassava recursos para a aquisição de veículos, já por meio do Pnate, a assistência financeira tem a finalidade de prover recursos suplementares aos estados Distrito Federal e aos municípios para despesas de custeio com o transporte do escolar.

Mas, quero ressaltar que continuei atendendo os entes federados por meio do PNTE, até 2007, quando novo programa foi desenvolvido, com a perspectiva de renovação da frota de transporte escolar no nosso País.

As imagens falam com mais propriedades do que muitas palavras. A figura 8 retrata como eram as condições do transporte escolar de grande parte de nossos estudantes.

⁶ A título de exemplo, vide o programa do livro que iniciou, em 1937.



Figura 8: Situação do transporte anates de 2007

Acervo FNDE

Foi, portanto, para mudar essa realidade, dar dignidade aos nossos estudantes, proporcionar-lhes conforto, segurança, dentre outros aspectos, que desenvolvi e implementei, desde 2007, um novo e bem-sucedido programa da política de assistência suplementar de transporte do escolar, que o denominei Caminho da Escola, o qual vos apresento utilizando-me, também, das imagens contidas na figura 9.



Figura 9: Situação do transporte com o Caminho da Escola

Acervo FNDE

A busca incessante pela melhoria da qualidade das nossas entregas ao público alvo é uma preocupação constante do meu quadro de talentos, o que muito me orgulha. Não é à toa que a política de transporte do escolar é mais um dos exemplos de sucesso

O sucesso do Caminho da Escola pode ser visto nessa nossa viagem a bordo de um amarelinho⁷, não apenas na mudança de paradigma nas montadoras que desenvolveram veículos com especificações próprias para as nossas vias, mas também no nível de satisfação dos usuários, na redução da evasão escolar⁸, na maneira transparente do processo de aquisição dos veículos e na eficiência dos pregões eletrônicos de registro de preços nacional.

Diria até que o sucesso se faz presente inclusive na escolha do nome – Caminho da Escola. Por fim, quero saber qual o brasileiro que viaja por este imenso Brasil que não conhece os nossos amarelinhos?

Vou passar a outra temática e nesse ponto pedirei a vocês leitores para reverenciarem o mais longo dos programas do meu portfólio, lembrando que, de acordo com Alfredo M. Jr, “o tempo é senhor da sabedoria”. Refiro-me ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Ele foi iniciado, em 1937, com outra denominação. Nessa etapa comemorativa de meus 55 anos, o idoso chega à marca das 86 primaveras.

⁷ Chamei de amarelinho os nossos veículos do Programa Caminho da Escola.

⁸ Pesquisa da Universidade Federal de Goiás demonstram redução da evasão escolar relacionada ao Caminho da Escola.

Durante essa longa trajetória o programa transitou por diversos órgãos, inicialmente, entre 1937 e 1976, pelo Instituto Nacional do Livro (INL), quando passou para a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename), a qual foi substituída pela FAE, em 1983. Finalmente, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante, em 1997, o PNLD veio para minha administração.

O PNLD passou por diversos aperfeiçoamentos e um dos quais quero ressaltar diz respeito ao fato de que, até meados da década de 1995, eram crônicos os problemas de atrasos de entregas, prejudicando sobremaneira, não só alunos e professores, mas todo o planejamento de ensino. Então, o desafio era fazer chegar o livro ao aluno antes do ano letivo iniciar.

Nesse sentido, a parceria com a FAE permitiu repassar, ainda em 1995, os recursos necessários para aquisição e distribuição de livro didático de tal forma a chegarem nas escolas públicas no primeiro dia de aula do ano letivo de 1996. Para esse fim, processos foram aperfeiçoados, especialmente os processos de compra e de logística de distribuição.

O processo de melhoria contínua proporcionou excelentes resultados ao PNLD. Em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 95,7% das escolas públicas urbanas e 94,5% das rurais receberam os livros do programa, em 1999. Além disso, “os Correios ganharam o prêmio *World Mail Awards 2002*, sendo este o mais importante prêmio para empresas do setor postal do mundo, na categoria Serviços ao Cliente, pela atuação no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Como curiosidade, veja o aparato necessário à entrega do livro, segundo a empresa de correios. “Para a distribuição dos livros são envolvidas expressivas frotas de aviões, barcos, caminhões, vans, bicicletas e até carroças, para fazer chegar a mais de 32 milhões de alunos do ensino fundamental, antes do início do ano letivo, milhares de toneladas de livros didáticos” (ECT, 2003).

Ainda, de acordo com a empresa, em 2002, “o transporte da carga entre os Estados, por meio rodoviário, envolveu 3.000 caminhões. 250 toneladas de carga foram encaminhadas via transporte marítimo e 400 toneladas por via aérea. A interiorização nos Estados é realizada por transporte rodoviário utilizando-se 500 caminhões e via fluvial, com o encaminhamento de 300 toneladas” (ECT, 2003).

Sou uma autarquia da educação. Atuo supletivamente na construção de mobiliário escolar, no transporte do escolar, no material didático, na alimentação escolar e ainda tenho ações de custeio. Reunindo essas diversas frentes, contribuo para a promoção das condições necessárias à oferta de ensino em meu País.

Como venho enfaticamente dizendo, essa nossa viagem visa fundamentalmente resgatar, na minha avaliação, fatos de maior relevância desse meu processo histórico. Nesse momento a discussão é sobre infraestrutura educacional. Começo dizendo que sempre financiei construções no contexto escolar. O destaque vai para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede Escolar Pública (Proinfância).

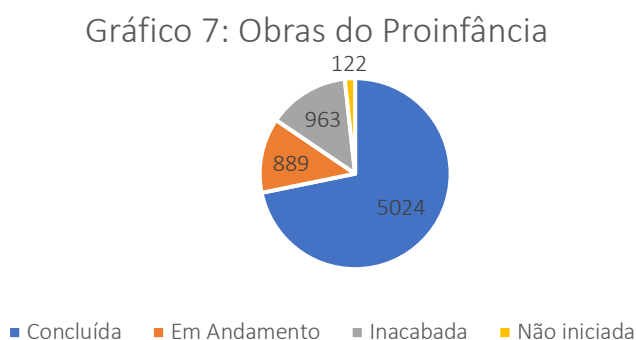
A Emenda Constitucional nº 14/1996 deu nova redação ao Art. 208 da C.F/1988 assegurando a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental. A Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – previa a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio e o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. A Lei nº 11.274/2006 altera dispositivos da LDB – a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Mas, um importante marco legal para a educação infantil de quatro a seis anos no País foi a instituição do FUNDEB, pela Emenda Constitucional nº 53/2006. A partir de então, as

matrículas dos alunos da educação infantil passaram a ser contabilizados para efeitos de repasse de recursos do Fundo, o que permitiu também maiores investimentos na educação infantil. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 assegurou a educação básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos de idade.

Como vimos, a educação brasileira é organizada de forma colaborativa entre os entes federativos e foi nesse contexto que foi implementado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), antes mesmo de haver obrigatoriedade da oferta.

O Proinfância, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, visa contribuir com a garantia do acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. De 2007 a 2023 são 5.024 obras concluídas, 963 ainda inacabadas, 889 em andamento e 122 ainda não iniciaram, conforme Gráfico 7.



Fonte: FNDE

O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação: construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; e aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.



Acervo FNDE

Há pouco falei de obras, mobiliário, agora dirijo minha atenção à alimentação escolar. Refiro-me ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o qual recebeu essa denominação, em 1979, contudo, já nos anos 60 o então Instituto de Nutrição defendia a proposta do poder público federal oferecer alimentação escolar, mas não foi adiante devido à indisponibilidade financeira e, na década seguinte, pela primeira vez, se estruturou um programa de merenda escolar de abrangência nacional, sob a responsabilidade pública, no âmbito do plano denominado Conjunto Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil.

Em 31 março de 1955 foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação (MEC), por meio do Decreto nº 37.106/55, alterada

seguidamente para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), mediante, respectivamente, os Decretos nº 39.007/56 e nº 56.886/65, na perspectiva de promover o atendimento em âmbito nacional.

Em 1988, a Constituição assegurou o direito à alimentação escolar aos alunos do ensino fundamental e esse direito foi estendido a todas as etapas e modalidades da educação básica com a edição da Lei nº 11.947/2009.

De 1979 a 1993 a execução ocorreu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador cuidava de todo o processo, da elaboração dos cardápios, passando pelas aquisições dos gêneros alimentícios, controle de qualidade até a distribuição dos alimentos em todo território nacional; mas a partir de 1994, a Lei nº 8.913/94 introduziu a descentralização como novo modo operacional do Pnae, mediante celebração de convênios com os poderes públicos estadual, distrital e municipal.

O Pnae é um programa que também recepcionei com a extinção da FAE e já sob minha gestão, ocorreu importante mudança operacional. Com o advento da Medida Provisória nº 1.784/98, os repasses de recursos passaram a ser feitos automaticamente sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Mas, os avanços não param por aqui, a MP (e suas reedições) e a Lei nº 11.947/2009 estabeleceram:

a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos;

o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local;

- a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa;
- a partir de 2006, a exigência da presença do nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa;
- que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Estamos falando de um programa que beneficia mais de 41 milhões de estudantes, com investimentos que superam a casa dos R\$4 bilhões por ano e essas dimensões, associadas a sua missão o torna um caso especial no mundo.

Foi um prazer tê-los a bordo de um “Amarelinho do Caminho da Escola” nessa viagem exploratória. É uma pena que estamos chegando ao fim, enquanto vocês se certificam de que não deixaram seus pertences, nesse intervalo aproveito para esclarecer que o tempo não nos permitiu visitar todos as nossas ações, projeto programas, contar todos os fatos, desafios e superações. Careceríamos de mais tempo. Mas, nesses poucos minutos que nos restam quero ao menos acenar para três ações, o Fies, as Compras Governamentais e o Formação pela Escola.

Até aqui nossas paradas foram para conhecer ações, projetos e programas no campo da educação básica, mas, muitos são os alunos que concluem esse nível educacional e não têm as condições financeiras para dar prosseguimento ao sonho de cursar o nível superior.

E foi para materializar esse sonho dos nossos estudantes que recebemos, em 1999, o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), criado em 1975. Ao recepcioná-lo, implantamos mudanças significativas para tornar o programa mais atrativo e o denominamos Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e é com muita satisfação que lhes digo, assim acredito, que fiz parte dos momentos felizes de mais de 3,3 milhões de famílias, até 2022, nas vitoriosas comemorações das formaturas de conclusão do ensino superior de seus filhos, apoiados pelo FIES.

A segunda ação nos remete a manchete – “FNDE faz economia com pregão eletrônico” (FNDE, 2005). Isso é no mínimo motivo de orgulho, não é mesmo? E voltar no tempo e ver

declarações do presidente do FNDE de “que o órgão tem buscado a excelência na área de compras e já pode apresentar resultados importantes” (FNDE,2005)? Dá-nos a certeza de que não medimos e nem mediremos esforços para fazer o que há de melhor, guiado pelos princípios da administração pública, para educação brasileira.

Ser excelência em compras credenciou-me à outorga da “competência e a responsabilidade pelas grandes compras do MEC e de seus parceiros, contribuindo assim, para a implementação de importantes políticas públicas no âmbito da educação” (Albuquerque, 2015).

A Resolução CD/FNDE nº 027/2005 – que estabeleceu a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas secretarias do MEC – outorgou ao FNDE a competência e a responsabilidade pelas grandes compras do MEC e de seus parceiros, contribuindo assim, para a implementação de importantes políticas públicas no âmbito da educação. Como não fazer pelo menos um aceno a isso nessa viagem? Mas, para ler mais sobre esse assunto, não deixe de ler o livro comemorativo dos meus 55 anos. Nele esse tema é tratado com um dos maiores especialistas do ramo, um brilhante talento da casa e que muito nos dignifica.

Por fim, não poderia deixar de mencionar a vocês que fiz grande esforço e ainda o faço para proporcionar aos nossos parceiros formação, com o intuito de promover as melhores condições para realizarmos junto a execução, acompanhamento e controle das nossas ações, projetos e programas educacionais. Refiro-me ao Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Programa Formação pela Escola).

Eu comentei que tenho três pilares fundamentais que são a base do que faço, na quantidade e qualidade. Esses pilares são talentos, tecnologia e parcerias. Se desejo ser excelência no que faço, não me resta dúvida de que meus parceiros que me ajudam precisam estar preparados, receber qualificação para apoiar-me. Pensando assim, desenvolvi, em 2007, o Programa Formação pela Escola, mediante o qual levo formação na modalidade a distância para o universo de parceiros, oferecendo cursos da formação de tutores aos diversos programas e ações do meu portfólio. A Figura 11 é minha logo marca, ao passo que no Gráfico 8 apresento a quantidade de cursista por ano, entre os anos de 2006 a 2021, que na soma se aproxima dos 2 milhões.

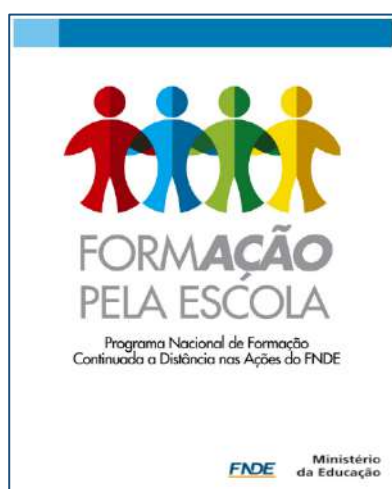
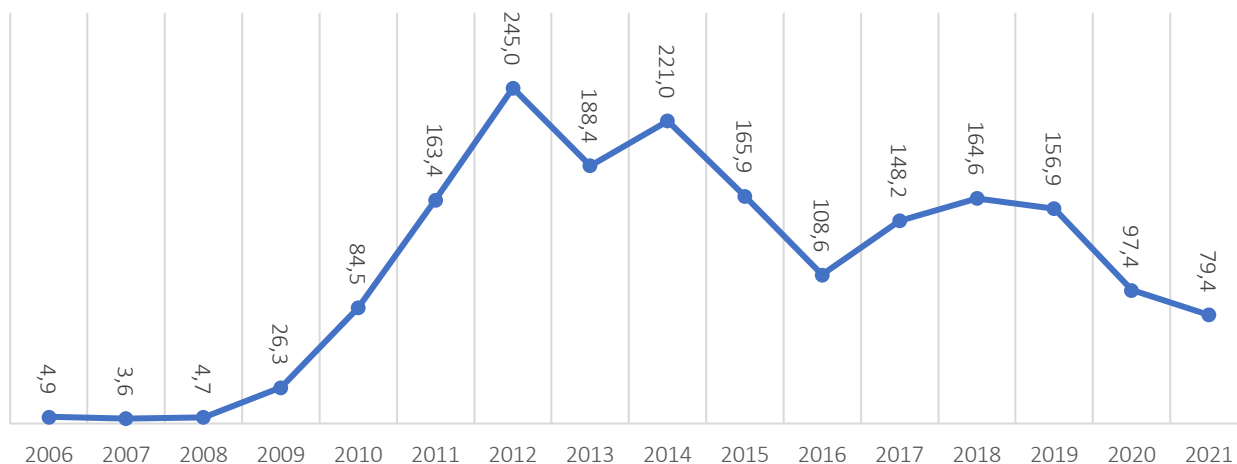


Figura 11: Acervo Formação pela Escola

Gráfico 8: Quantidade de cursistas - 1000



Fonte: FNDE

Considerações finais

Pretendi nessa viagem me apresentar, dizer quando fui instituído e para que, ressaltar fatos que chamaria de marcos referenciais e que ajudam a compreender que trajetória adotei e o meu processo de transformação nesse longo período, até ali por volta do advento da criação das carreiras do FNDE, em 2006.

Quando olhamos para a dimensão e a importância das minhas atividades, da área geográfica de atuação, o volume de recursos que movimento, o contingente de pessoas que preciso atender e os resultados que desejamos alcançar com a nossa educação, um ensino emancipador, chego à conclusão de que careceria muito mais páginas para o relato dos meus feitos, nesse percurso de 55 anos, e dos desafios que ainda irei enfrentar.

Para dar cabo a essa imensidão de atividades não estou sozinho, além da força, da garra e da competência do meu quadro de talentos, conto com a colaboração de numerosas parcerias nas diversas esferas, federal, estadual, distrital e municipal, com as escolas, a sociedade civil, os cidadãos e cidadãs que se organizam nos variados conselhos para me auxiliarem a fazer cada vez melhor aquilo que faço – promover a educação escolar brasileira.

A viagem continua. Noutra oportunidade teremos a possibilidade de conhecer a minha trajetória de crescimento, com foco para as conquistas, as inspirações, as mudanças de conceitos; e mais adiante de perceber onde cheguei, minha solidez, inovação e missão. Serão novos desafios.

Referências

- Albuquerque, G. J. C. de. (2015). *Gestão de Compras Públicas: A experiência do registro de preços nacional no FNDE*. Lavras: UFLA.
- Barradas, L. M. (2018). *Proinfância: uma política de acesso à educação infantil*. UnB. Disponível em: http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/5/2577-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF.
- Brasil. (1934). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*.
- Brasil. (1969). Decreto-Lei nº 872 de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968 e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de novembro de 1969.
- Brasil. (1972). Decreto nº 71.264 de 20 de outubro de 1972. Modifica dispositivos do Decreto nº 55.551 de 12 de janeiro de 1965 que regulamentou a Lei n. 4440 de 27 de outubro de 1964 e dá outras providências.
- Brasil. (1995). Decreto nº 1.437 de 4 de abril de 1995. Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto e dá outras providências.
- Brasil. (1964). Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências.
- Brasil. (1968). Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de novembro de 1968.
- Brasil. (1994). Lei nº 8.879 de 20 de maio de 1994. Altera a redação do art. 69 da Lei nº 8.672 de 6 de julho de 1993 e dá outras providências.
- Brasil. (1998). Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
- Brasil. (2006). Lei nº 11.357 de 19 de outubro de 2006 – Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.
- Brasil. (2007). Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Federal.
- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) & ECT. (2003). *Concurso Inovação da Gestão Pública. Logística de Distribuição e Entrega dos Objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD*. Enap. Disponível: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553>
- FNDE – Diretoria de Planejamento. (1990). *Salário Educação: séries históricas*. MEC/FNDE, Brasília.

- FNDE. (2020). *Entendendo o Salário Educação*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/entendendo-o-salario-educacao>
- FNDE. (2013). *Histórico do Pnae*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>
- FNDE. (1977). *Relatório de execução do PMDE*.
- Franco, L. (2008). *Extinção das Demec's: o impacto para as auditorias 'in loco' no âmbito do FNDE*. UnB, Brasília/DF.
- Nova, C. A. V., et al. (2019). *Breve Histórico do Financiamento da Educação Pública no Brasil*. Disponível em: <https://apeoc.org.br/breve-historico-do-financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>
- Miranda, H. S. (2005). *Curso de Direito administrativo*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal.
- Meirelles, H. L. (2004). *Direito administrativo brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Draibe, S. M., & Perez, J. R. R. (1999). *Programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias*. Cadernos de Pesquisa, nº 106, março. SciELO - Scientific Electronic Library Online. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/58K5Jr698sqfWwz9XBSBqLx/?format=pdf&lang=pt>
- Santos, I. M. dos. (2006). *Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola*. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18887/11001>.
- Semeghini, U. C. (s.d.). *Fundef: uma revolução silenciosa*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundef_rev_silenc.pdf
- TCU. (2012). *Levantamento de Governança de TI 2012: resultado retornado à instituição – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*.
- Valverde, V. C. (2004). *A Reforma Administrativa no Governo FHC: análise dos impactos da extinção das delegacias do Ministério da Educação na execução dos programas educacionais do FNDE*. UPIS, Brasília/DF.



ISSN: 2675-1925

ARTIGO DE REVISÃO

Listas de conteúdos disponíveis em [Oasisbr](https://www.oasisbr.org/)

Cadernos do FNDE

Página da revista:

<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE>



Esforços para a Conformidade com Critérios de Acessibilidade no Programa Nacional do Livro e do Material Didático

Efforts to Compliance with Accessibility Criteria in the Brazilian National Textbook Program

Leonardo Brandão Marques
Álvaro Alvares de Carvalho César Sobrinho
Alan Pedro da Silva
Nadja César Ianzer Rodrigues



Informações da publicação

DOI: [10.5281/zenodo.10777966](https://doi.org/10.5281/zenodo.10777966)

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 13/10/2023

Aceito em: 20/11/2023

Publicado em: 20/12/2023

Palavras-chave:

PNLD.
Acessibilidade.
Materiais Digitais.
Compliance.

Keywords:

PNLD.
Accessibility.
Digital Materials.
Compliance

Resumo

Neste artigo são discutidos vários aspectos, incluindo a estrutura do *Universal Design for Learning* (UDL), padrões de conformidade para recursos digitais, o histórico de padrões de acessibilidade, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a melhoria dos processos de acessibilidade em materiais digitais no PNLD. Foi realizada uma fase preliminar de busca nas chamadas públicas de livros do PNLD. Posteriormente, as chamadas públicas foram caracterizadas segundo os critérios de análise: (1) tecnologia digital adotada para a versão acessível do livro; (2) nível de detalhe dos critérios de acessibilidade; e (3) se a acessibilidade obedece aos critérios do UDL. A mudança de arquivos PDF para livros digitais em HTML5 exemplifica o compromisso do PNLD com a inclusão. No entanto, o programa carece de requisitos de acessibilidade mais específico e descrições claras e detalhadas.

Abstract

This article discusses various aspects, including the Universal Design for Learning (UDL) framework, compliance standards for digital resources, the historical development of accessibility standards, the Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), and the improvement of accessibility processes in digital materials within the PNLD. A preliminary search phase was conducted on PNLD public calls for textbooks. Subsequently, the public calls were characterized according to the analysis criteria: (1) digital technology adopted for the accessible version; (2) level of detail of the accessibility criteria; and (3) whether the accessibility criteria adhere to the UDL. The shift from PDF files to HTML5 digital textbooks exemplifies the PNLD's commitment to inclusivity. Nonetheless, the program needs more specific accessibility requirements and clear and detailed descriptions.



1 – INTRODUÇÃO

Vários documentos internacionais destacam a dedicação à inclusão e acessibilidade na educação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos representa o reconhecimento global inaugural dos direitos e liberdades essenciais dos indivíduos, abrangendo o direito à educação (“Universal Declaration of Human Rights”, 1949). A convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres delinea um quadro abrangente para iniciativas nacionais para erradicar a discriminação contra as mulheres, estendendo-se aos ambientes educativos (Khanna, Kimmel & Karkara, 2016). A convenção sobre os direitos da criança acentua as necessidades distintivas das crianças e o seu direito a um crescimento e proteção desimpedidos (Doek, 2009).

Garantir a inclusão social equitativa e justa exige a adoção da acessibilidade como estratégia primária. A importância da acessibilidade para contemplar este objetivo é sublinhada pela Declaração de Salamanca (“The Salamanca statement and framework for action on special needs education”, 2004), que obteve o apoio da maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) por meio do seu endosso ou alinhamento com a legislação de Salamanca sobre educação especial. Os princípios posteriormente aprovados pelo Quadro de Ação de Dakar (“The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting Our Collective Commitments”, 2000), embora não abordem explicitamente o conceito de “acessibilidade” no contexto de acomodações físicas ou digitais frequentemente associadas à educação especial, colocam uma ênfase considerável no imperativo da inclusão e da equidade na educação. Portanto, se correlaciona indiretamente com a acessibilidade.

O reconhecimento e o cumprimento da acessibilidade desempenham um papel fundamental no estabelecimento de uma sociedade equitativa e justa (Marcus-Quinn, 2023), pois reconhece e atende às necessidades distintas dos indivíduos, especialmente daqueles com deficiência. Os direitos humanos internacionais defendem extensivamente o direito das crianças à educação inclusiva, enquanto o panorama global tem testemunhado um aumento notável na proeminência da educação inclusiva ao longo das últimas décadas. Esta mudança resultou em transformações nas políticas e práticas para educar todas as crianças sem discriminação ou exclusão (Cheshmehzangi et al., 2022).

A comunidade global há muito que reconhece a importância de abordar a acessibilidade em termos práticos e tem testemunhado os esforços de várias organizações neste sentido. Entidades notáveis, como o *World Wide Web Consortium* (W3C), o Departamento de Justiça dos EUA (*U.S. Department of Justice - DOJ*), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO*) e o Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas (*United Nations International Children’s Emergency Fund - UNICEF*), envolveram-se ativamente na abordagem das questões de acessibilidade. No entanto, apesar destes esforços, o campo das directrizes e padrões de qualidade especificamente adaptados aos materiais educativos orientados para o digital permanece numa fase inicial de desenvolvimento.

Um conjunto de princípios que se alinham com os objetivos da educação inclusiva é o *Universal Design for Learning* (UDL) (Chambers, Varoglu & Kasinskaite-Buddeberg, 2016). A abordagem UDL decorre dos esforços pioneiros de arquitetos no movimento do *Design Universal*, que buscavam garantir acessibilidade para todos os indivíduos em todos os ambientes (Mace, 1997). O objetivo é chamar a atenção para os parâmetros convencionais e injustos que normalmente moldam o *design* e a construção de edifícios e espaços públicos. Esses espaços historicamente ignoraram pesos não normativos, modos

de locomoção, variações perceptivas e habilidades cognitivas atípicas durante sua criação (Meyer Edd, David H & David, 2014; Rose, Meyer & Hitchcock, 2005; Scott & Temple, 2017).

A consciência coletiva e os esforços em prol da inclusão influenciaram significativamente a estrutura do UDL, que abrange sete princípios. É central na sua concepção pedagógica o reconhecimento de que a variabilidade é uma característica inerente que une todos os indivíduos numa sociedade inclusiva. Consequentemente, o objetivo é desenvolver ambientes e atividades instrucionais que beneficiem todos os alunos, independentemente de suas particularidades cognitivo-afetivas, perceptivas e motoras. Um princípio fundamental adicional das atividades educacionais baseadas no UDL é estruturar o processo de ensino-aprendizagem para reduzir a necessidade de adaptações individuais.

Por fim, é crucial elucidar a ligação entre Tecnologias Assistivas (TA) e UDL (Mcnicholl, Desmond & Gallagher, 2020). TA e o UDL podem ser definidos como um conjunto de esforços para eliminar ou diminuir barreiras. UDL esforça-se por reduzir as barreiras para todos os indivíduos, enquanto a AT visa especificamente indivíduos com deficiência (Lee & Templeton, 2008; Rose et al., 2005).

Este artigo contribui para a discussão em torno da acessibilidade de livros digitais. Adotando uma perspectiva histórica, o estudo investiga a adesão do programa aos padrões de conformidade do UDL. Destaca a transição gradual do programa para versões digitais mais acessíveis dos livros e como esses avanços visam criar um ambiente de aprendizagem unificado e inclusivo para todos os alunos.

2. Metodologia

Os critérios avaliados compreenderam: (1) a tecnologia digital utilizada na versão acessível dos livros; (2) o grau de especificidade dos critérios de acessibilidade; e (3) a conformidade dos critérios de acessibilidade escritos no Edital com os princípios e materiais propostos pelo UDL. Foi conduzida uma etapa inicial de busca nos editais para identificar as seções contendo critérios de acessibilidade. Em seguida, os Editais foram classificados com base nos critérios de análise previamente definidos.

Os dados coletados para análise foram extraídos de cada edital do PNLD e incluíram as seguintes informações: (1) ano do edital, (2) versão do PNLD, (3) caracterização do livro, (4) seção específica de acessibilidade, (5) formato da obra, (6) formato do arquivo digital fornecido e (7) critérios de acessibilidade adotados. As análises foram embasadas nos padrões de acessibilidade *Web Accessibility Initiative (WCAG)* e UDL, que orientaram a avaliação dos critérios de acessibilidade presentes nos editais do PNLD.

3. Resultados e Discussão

3.1. UDL para Livros

A incorporação da estrutura UDL na legislação dos Estados Unidos ocorreu por meio da promulgação da Lei de Tecnologia Assistiva de 1998 (Bauer, Elsaesser & Arthanat, 2011). De acordo com esta lei, o *Design Universal* é definido como um conceito ou filosofia que orienta a concepção e fornecimento de produtos e serviços que podem ser utilizados por indivíduos com um amplo espectro de capacidades funcionais. A legislação esclarece ainda que o *Design Universal* abrange produtos e serviços que são facilmente utilizáveis sem a necessidade de tecnologias de apoio, bem como aqueles que podem ser tornados utilizáveis por meio da aplicação de tecnologias de apoio.

Nos países em desenvolvimento, os livros são recursos educacionais cruciais, especialmente em regiões com acesso limitado à Internet e a dispositivos digitais. A

dependência de livros impressos foi ampliada durante a pandemia, uma vez que muitas escolas e famílias dependem fortemente deles para garantir a continuidade educacional em ambientes de aprendizagem remota.

3.2. Evolução de Padrões para a Conformidade de Acessibilidade para Recursos Digitais

O reconhecimento global da acessibilidade está intimamente ligado à evolução dos padrões de conformidade de acessibilidade dos websites. Essas diretrizes passaram por avanços significativos ao longo dos anos. As origens desses padrões remontam a 1998, quando o W3C iniciou a *Web Accessibility Initiative* (WAI) para estabelecer diretrizes e técnicas para melhorar a acessibilidade da web (Brewer, 2004). O lançamento inicial das Diretrizes da WCAG em 1999 teve como objetivo facilitar o acesso igualitário a recursos digitais para indivíduos com deficiência, fornecendo recomendações para melhorias no design, conteúdo e navegação do site (Rømen & Svanæs, 2008).

Além disso, um marco notável ocorreu em 2008 com o lançamento das WCAG 2.0 (Keith, Floratos & Whitney, 2012), marcando a primeira revisão substancial das diretrizes desde a sua publicação inicial em 1999. As diretrizes WCAG 2.0 introduziram recomendações mais abrangentes para abordar o cenário tecnológico em mudança e melhorar a acessibilidade para pessoas com deficiência. Notavelmente, introduziu três níveis de conformidade de acessibilidade: A, AA e AAA. O nível AAA representa o mais alto nível de acessibilidade de mídia digital. WCAG 2.0 abrange 12 diretrizes organizadas em torno dos princípios de perceptibilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.

Uma década após seu lançamento, as WCAG 2.0 passaram por uma atualização, resultando no lançamento das WCAG 2.1. Esta versão atualizada incorporou novos critérios de sucesso para abordar especificamente tecnologias emergentes e dispositivos móveis. Além dos 61 critérios de sucesso das WCAG 2.0, as WCAG 2.1 introduziram 17 novos critérios de sucesso. Esses critérios recém-adicionados se concentraram em melhorar a acessibilidade para indivíduos com deficiências cognitivas e de aprendizagem, deficiência visual e deficiências que afetam o controle motor. A inclusão destes critérios visa garantir que uma gama mais ampla de utilizadores possa aceder e utilizar conteúdos digitais de forma eficaz.

A iteração mais recente das WCAG é a WCAG 2.2, introduzida em 2021. As WCAG 2.2 expandem os critérios de sucesso estabelecidos nas WCAG 2.1, incorporando nove novos critérios de sucesso. Estes critérios adicionais visam melhorar a acessibilidade para indivíduos com deficiências cognitivas e de aprendizagem, deficiência visual e deficiências que afetam o controle motor. Notavelmente, as WCAG 2.2 mantêm compatibilidade retroativa com as WCAG 2.0 e WCAG 2.1, garantindo que o conteúdo em conformidade com a versão anterior das diretrizes também esteja alinhado com as WCAG 2.2.

O W3C está desenvolvendo ativamente a versão 3.0 das WCAG (Ulitin, 2023), que deverá ser lançada nos próximos anos. As WCAG 3.0 seguirão uma abordagem semelhante às WCAG 2, concentrando-se em critérios de sucesso mais granulares que enfatizam os resultados desejados em vez de prescrever soluções técnicas específicas.

3.3. História das Normas de Acessibilidade

A *Americans with Disabilities Act* (ADA) foi promulgada em 1990 para proibir a discriminação contra indivíduos com deficiência em vários domínios da vida pública, abrangendo emprego, educação, transporte e acomodações públicas (Cook, 1991). Posteriormente, em 2010, o DOJ divulgou o *Advanced Notice of Proposed Rulemaking* (ANPRM) abordando os padrões de acessibilidade de sites sob a ADA. O DOJ indicou a sua

intenção de estabelecer requisitos específicos para acessibilidade de websites para alojamentos públicos por meio de regulamentos. Em 2015, o DOJ emitiu uma Declaração de Prioridades Regulatórias, delineando o seu plano para fornecer regulamentos ADA sobre acessibilidade de websites até 2016. No entanto, o DOJ posteriormente rescindiu a ANPRM e adiou qualquer ação sobre regulamentos de acessibilidade de websites.

Na União Europeia (UE), a Diretiva de Acessibilidade da Web foi promulgada em 2016, determinando que todos os sites e aplicações móveis do setor público se tornem acessíveis até 23 de setembro de 2019. A Norma Europeia EN 301 549 foi adotada para implementar esta diretiva, que se baseia em WCAG 2.1. As WCAG 2.1, lançadas em 2018, introduziram novos critérios de sucesso para abordar tecnologias emergentes e dispositivos móveis. Também incluiu critérios de sucesso adicionais para atender às necessidades de indivíduos com deficiências cognitivas e de aprendizagem.

O Conselho de Acesso dos Estados Unidos emitiu uma regra final em 2019 para atualizar os padrões de acessibilidade para Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ao abrigo da Secção 508 da Lei de Reabilitação. Os padrões revisados estão alinhados com as WCAG 2.0 e WCAG 2.1 e se aplicam a agências e contratantes federais, garantindo que os produtos e serviços de TIC atendam aos requisitos de acessibilidade especificados.

Tanto a UNESCO como a UNICEF desempenharam um papel fundamental no avanço das diretrizes e recomendações de acessibilidade, particularmente na educação. A UNESCO tem sido uma forte defensora da educação inclusiva e desenvolveu diretrizes abrangentes adaptadas a educadores e decisores políticos. Estas diretrizes sublinham a importância de garantir igualdade de acesso à educação para todos os alunos, incluindo aqueles com deficiência. A UNICEF também fez progressos significativos na promoção de livros escolares acessíveis e na sensibilização para a importância de criar materiais educativos inclusivos e acessíveis para crianças com deficiência. Os seus esforços abrangem o desenvolvimento de directrizes, o apoio à produção de manuais acessíveis, a defesa de políticas e regulamentos, bem como iniciativas de capacitação e formação. Por meio destes esforços multifacetados, o UNICEF esforça-se por garantir que todas as crianças, independentemente das suas deficiências, tenham acesso equitativo a uma educação de qualidade.

Em 2017, o documento *“Guidelines for Inclusive Textbooks: Using Inclusive Language and Content in Textbooks for Every Learner”* foi publicado conjuntamente pela UNICEF e pela *World Intellectual Property Organization* (WIPO). Estas diretrizes oferecem recomendações práticas para a criação de livros inclusivos que atendam às diversas necessidades de todos os alunos, incluindo indivíduos com deficiência. Além disso, o UNICEF tem defendido activamente políticas e regulamentos que promovam a produção e distribuição de livros escolares acessíveis concebidos para crianças com deficiência. Por exemplo, no Malawi, o UNICEF colaborou com o Ministério da Educação para estabelecer políticas e diretrizes para o desenvolvimento de livros escolares acessíveis para crianças com deficiência. À escala global, o UNICEF tem estado na vanguarda das discussões sobre a implementação de um Livro Didático Digital Universal. Desde 2019, kits de ferramentas, padrões EPUB e diretrizes para a criação e divulgação de livros digitais e acessíveis foram formulados e partilhados.

No que diz respeito à formação e qualificação de recursos humanos, o UNICEF tem apoiado iniciativas de capacitação e formação dirigidas a editores, educadores e outras partes interessadas relevantes envolvidas na produção e utilização de livros escolares acessíveis. Um exemplo ilustrativo destes esforços ocorreu na Etiópia, onde o UNICEF promoveu um *workshop* para editores e educadores, centrado na criação de livros

escolares acessíveis para crianças com deficiência. Estes esforços foram informados por experiências do mundo real, incluindo o desenvolvimento de livros acessíveis adaptados às necessidades das crianças com deficiência. Além disso, o UNICEF colaborou com parceiros para desenvolver livros escolares acessíveis para crianças com deficiência em vários países, como a Etiópia, o Quênia e o Malawi. Por exemplo, em conjunto com o Ministério da Educação do Quênia, a UNICEF participou no desenvolvimento de livros escolares acessíveis para crianças com deficiência visual, abrangendo versões em braille de livros escolares e gráficos tácteis.

Em 2019, um esforço colaborativo notável foi iniciado pela UNESCO e pela UNICEF, conhecido como *“Embracing Diversity: Toolkit for Creating Inclusive, Learning-Friendly Environments”*. Esta iniciativa envolveu a criação de um conjunto de ferramentas abrangente concebido para fornecer orientações práticas para o estabelecimento de ambientes de aprendizagem inclusivos e acessíveis, adaptados para satisfazer as diversas necessidades de todos os alunos. A América Latina promoveu nomeadamente a acessibilidade por meio da formulação de orientações e recomendações. Um marco significativo ocorreu em 2006, quando a *Organization of American States* (OAS) adotou a Convenção Interamericana sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência. Esta convenção abrange disposições para promover a acessibilidade e a adaptação razoável para pessoas com deficiência em vários domínios, incluindo educação, emprego e acesso à informação e comunicação.

Além disso, em 2011, a Rede Latino-Americana de Portais Educacionais (RELPE) desenvolveu o documento *“Guide for the Accessibility of Educational Portals”*. Este guia abrangente oferece recomendações para a criação de portais educacionais acessíveis que atendam às necessidades dos alunos com deficiência. Ele orienta diversos aspectos, como *design* do site, desenvolvimento de conteúdo e navegação, garantindo a inclusão no ambiente digital de aprendizagem.

Da mesma forma, a Rede Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Inclusivo das Cidades (REDCIUDAD) lançou o documento *“Manual for the Inclusive Design of Public Spaces in Latin America and the Caribbean”* em 2013. Este manual é um guia prático para a criação de espaços públicos inclusivos e acessíveis, a todos os indivíduos, incluindo aqueles com deficiência. Oferece orientação sobre princípios de *design* inclusivos para garantir que os espaços públicos sejam acessíveis e acolhedores para todos.

No contexto de cada país, foram observados progressos notáveis no Brasil e na Argentina. Uma conquista significativa no Brasil ocorreu em 2015 com a criação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 9050. Esta norma técnica é uma diretriz abrangente para garantir a acessibilidade em edifícios, equipamentos e espaços urbanos. Abrange disposições específicas sobre vários aspectos da acessibilidade, incluindo áreas de estacionamento, entradas, rampas, elevadores e sinalização, destinadas a promover a inclusão.

Da mesma forma, em 2018, o Ministério da Modernização da Argentina lançou o documento *“Guide to Accessibility of Public Websites”*. Este guia recomenda a criação de sites públicos acessíveis para acomodar pessoas com deficiência. Abrange muitos aspectos, incluindo *design* de website, desenvolvimento de conteúdo e diretrizes de navegação, com o objetivo geral de melhorar a acessibilidade para todos os usuários, independentemente de suas habilidades. Estas iniciativas no Brasil e na Argentina significam passos notáveis na promoção de padrões e diretrizes de acessibilidade, facilitando a inclusão e a igualdade de acesso para pessoas com deficiência nos respectivos países.

A América Latina, como um todo, fez avanços significativos na defesa e implementação de diretrizes e recomendações de acessibilidade em vários domínios, incluindo educação, espaços públicos e *design* de websites. Estes esforços têm desempenhado um papel crucial na sensibilização sobre a importância da acessibilidade e na promoção dos direitos e do bem-estar geral das pessoas com deficiência. Além disso, estas iniciativas influenciaram notavelmente as políticas educativas públicas, destacando a importância da inclusão e da igualdade de oportunidades para todos os alunos, independentemente das suas capacidades.

3.4. PNLD

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), uma política pública educacional relevante, tem um histórico significativo no fornecimento de diversos recursos e sugestões educacionais para escolas públicas (Sobrinho et al., 2023). Desde a sua criação, o programa distribui livros didáticos, materiais de formação de professores, obras literárias e materiais complementares. Esses recursos têm assumido progressivamente um papel fundamental no planejamento de sala de aula e na implementação de estratégias de ensino por educadores de escolas públicas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é a entidade governamental responsável por estabelecer acordos com editoras para fornecer os livros. Além disso, o FNDE supervisiona as operações logísticas para distribuir materiais educacionais de forma eficiente para escolas e alunos.

O FNDE estabelece critérios para avaliação da qualidade editorial dos livros (Chaves & Garcia, 2021), o que serve como pré-requisito para contratos de fornecimento com editoras participantes do programa. Esses critérios de avaliação são fundamentais para regular o processo de licitação por meio do qual os editores submetem seus materiais para consideração. De acordo com estimativas recentes fornecidas pela ABRALIVROS, o PNLD beneficia um número significativo de estudantes, aproximadamente 30 milhões, em mais de 123 mil escolas públicas. Isso se traduz em uma cobertura de 97% dos municípios do Brasil, abrangendo alunos matriculados no ensino fundamental das redes federal, estadual, municipal e distrital.

Por meio do PNLD, esses alunos recebem anualmente livros didáticos, além de materiais pedagógicos e literários. As origens do programa PNLD remontam ao ano de 1929, com a criação do Instituto Nacional do Livro, com o objetivo de aprimorar a produção e distribuição de livros. Posteriormente, em 1938, foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) para regular a produção e circulação de livros didáticos no Brasil. Ao longo dos anos, as iniciativas relacionadas com livros passaram por contínuo desenvolvimento e resultaram na criação formal do PNLD em 1985. Contudo, é importante notar que a execução e os mecanismos do programa naquela altura diferiam dos que existem hoje.

A estrutura atual do PNLD foi desenvolvida em 1996, quando o Ministério da Educação (MEC) do Brasil implementou um processo de avaliação para livros usados em escolas públicas. As editoras deverão cadastrar suas obras, que posteriormente passarão por uma avaliação coordenada pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC. Somente livros que atendam aos critérios e padrões definidos pelo processo de avaliação estão incluídos no Guia do Livro Didático (Sobrinho et al., 2023). Este guia serve como recurso para professores, resumindo cada coleção de livros aprovada, acesso a amostras digitais e avaliações especializadas realizadas pelo MEC.

Após o estudo e a fase de materiais de acesso gratuito, os professores ficam habilitados a selecionar os livros adequados para suas respectivas salas de aula. Esses

livros escolhidos são então distribuídos às escolas públicas de todo o país pelo FNDE.

3.5. A Transformação da Acessibilidade de Livros Digitais no PNLD

As diretrizes de acessibilidade ganharam destaque na produção de livros como meio de garantir a inclusão e a igualdade de acesso para todos os alunos, incluindo indivíduos com deficiência. A integração das diretrizes de acessibilidade na produção de livros abrange vários aspectos importantes, incluindo formato e *design*, texto e conteúdo, elementos visuais, navegação e organização, e atividades de aprendizagem inclusivas. Ao integrar estas diretrizes de acessibilidade na produção de livros, os materiais educativos tornam-se mais inclusivos e acessíveis.

Para garantir que os materiais educativos sejam acessíveis a pessoas com deficiência, os editores de livros aderem frequentemente aos padrões de acessibilidade estabelecidos, como as WCAG 2.0. Estas diretrizes constituem um quadro abrangente para garantir que os materiais digitais, incluindo livros eletrônicos e manuais escolares, cumpram critérios específicos de acessibilidade. Ao seguir as diretrizes WCAG 2.0, particularmente relevantes quando os livros estão disponíveis em formatos amplamente adotados como HTML, os editores podem abordar considerações de acessibilidade em vários aspectos dos seus materiais. Estas diretrizes fornecem recomendações detalhadas para *design* de sites, desenvolvimento de conteúdo e navegação, com o objetivo de permitir que indivíduos com deficiência acessem e se envolvam com conteúdo digital de forma eficaz.

Ao incorporar as diretrizes WCAG 2.0 no processo de produção, os editores de livros podem melhorar a acessibilidade dos seus materiais, garantindo que os indivíduos com deficiência possam beneficiar plenamente e interagir com o conteúdo educativo fornecido.

Para tornar os materiais educacionais acessíveis aos alunos com deficiência, os editores de livros geralmente oferecem formatos de arquivo alternativos projetados para acomodar diferentes dispositivos e plataformas de software. Esses formatos de arquivo acessíveis podem incluir os formatos HTML, EPUB (Garrish, 2011) ou DAISY (Kahlisch, 2008). Ao fornecer materiais nesses formatos, os alunos com deficiência podem acessar e interagir com o conteúdo usando diversas tecnologias assistivas.

Ao projetar livros digitais ou eletrônicos, os editores empregam princípios de *design* acessíveis para garantir a inclusão. Por exemplo, *layouts* claros e diretos facilitam a navegação e a compreensão. Cores de alto contraste auxiliam alunos com deficiência visual, enquanto fontes fáceis de ler melhoram a legibilidade para indivíduos com deficiência cognitiva. Ao incorporar estes princípios de *design* acessível, os editores de livros garantem que os materiais digitais sejam acessíveis a todos os alunos, incluindo aqueles com deficiência visual ou cognitiva. Esta abordagem promove a igualdade de acesso ao conteúdo educacional e facilita um ambiente de aprendizagem inclusivo para alunos com necessidades diversas.

Garantir a acessibilidade em livros digitais depende principalmente do fornecimento de formatos alternativos para acomodar diferentes mídias e recursos. Os editores de livros adotam medidas para oferecer formatos alternativos, como braille, letras grandes ou áudio, para garantir que os alunos com deficiência tenham acesso igual ao material. Esses formatos alternativos podem ser produzidos internamente ou terceirizados para fornecedores terceirizados com experiência em formatos acessíveis.

A eficácia desta estratégia depende da incorporação generalizada de tecnologia de apoio. Os editores de livros preparam o material digital de uma forma que possa ser perfeitamente utilizado com ferramentas de tecnologia assistiva. Isso envolve otimizar o

conteúdo para compatibilidade com tecnologia assistiva, como habilitar leitores de tela, software de conversão de texto em fala ou legendas ocultas. Ao tornar o material acessível por meio de tecnologia assistiva, os alunos com deficiência podem acessar, compreender e interagir com o conteúdo de forma eficaz. Ao adotar esta abordagem abrangente à acessibilidade, os editores de livros escolares pretendem fornecer recursos educativos inclusivos que atendam às diversas necessidades dos alunos, independentemente das suas deficiências.

A adesão às diretrizes de acessibilidade é fundamental para melhorar a acessibilidade de livros e outros materiais educacionais para alunos com deficiência. Isto é realizado por meio de várias abordagens fundamentais, incluindo a adesão a padrões de acessibilidade, fornecimento de formatos de arquivo acessíveis, implementação de princípios de *design* acessíveis, oferta de formatos alternativos e incorporação de tecnologia de apoio. Ao seguir estas estratégias, os editores de livros podem garantir que os seus materiais sejam acessíveis a todos os alunos, independentemente das suas capacidades ou deficiências. Esta abordagem abrangente promove um ambiente educacional inclusivo que promove acesso e oportunidades iguais para todos os alunos.

3.6. Esforços para a Conformidade com Critérios de Acessibilidade

Na Figura 1 é apresentada uma visão geral de chamadas públicas do PNLD para livros e outros materiais educacionais, de 2006 a 2024¹. A linha do tempo destaca a progressão dos requisitos para a conformidade de acessibilidade que foram implementados durante a produção de livros. Esta representação visual mostra a evolução dos padrões e critérios estabelecidos para garantir a acessibilidade em materiais educacionais ao longo dos anos. Portanto, reflete o compromisso de melhorar a inclusão e a acessibilidade dentro do programa PNLD, enfatizando os esforços contínuos para melhorar as experiências educacionais de todos os alunos.

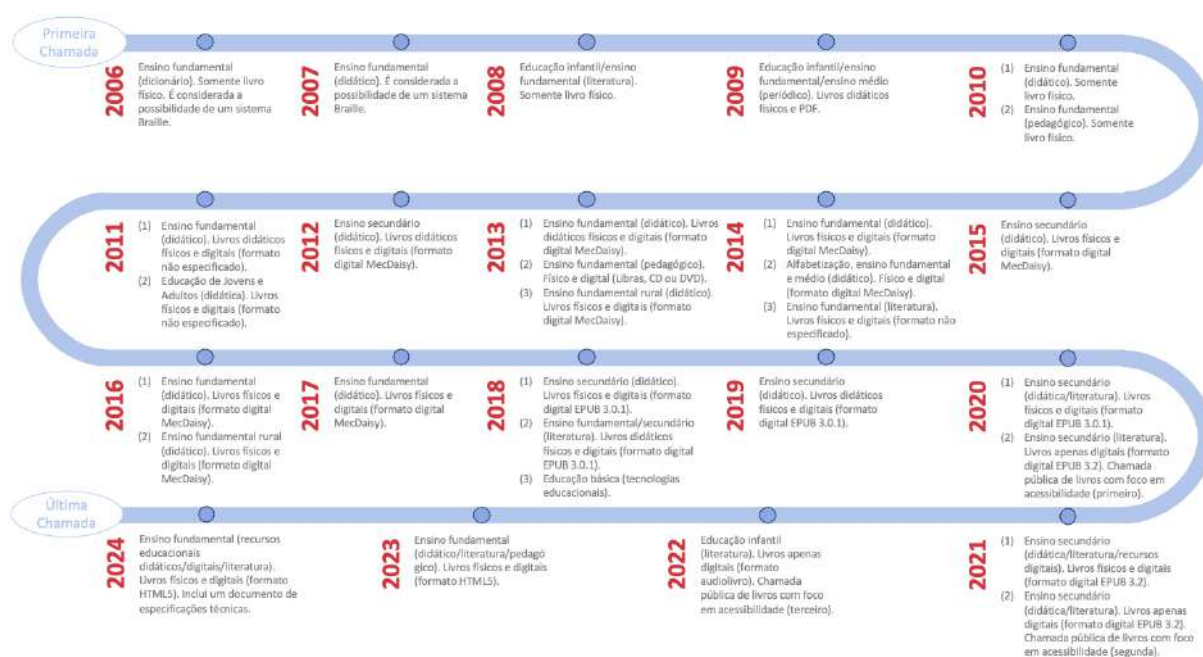


Figura 1 - Chamadas públicas de livros do PNLD analisadas neste estudo.

¹ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-dolivro/consultas-editais/editais>

As chamadas públicas do PNLD para livros em 2006 e 2007 reconhecem o potencial de adaptação de certos livros para acomodar o sistema Braille. No entanto, não são estipulados requisitos explícitos de acessibilidade nestas chamadas. Da mesma forma, a chamada pública do PNLD para livros de 2008 não inclui quaisquer requisitos ou considerações específicas de acessibilidade, e a “acessibilidade” não é mencionada em nenhuma dessas chamadas. Consequentemente, durante estes anos, a ênfase na acessibilidade no processo de seleção de livros foi limitada, e o foco foi principalmente na potencial adaptação de alguns materiais para Braille para casos específicos. Além disso, as chamadas públicas de livros do PNLD de 2006, 2007 e 2008 focam apenas em materiais físicos.

A chamada pública de 2009 associada ao programa nacional de biblioteca escolar exibiu um foco duplo em materiais físicos e digitais e incorporou uma seção dedicada para abordar considerações de acessibilidade. Nesta chamada pública, um requisito crucial era que os livros fossem disponibilizados em formato PDF, com conteúdo passível de conversão ou reprodução em formatos acessíveis. Esta disposição facilitou a distribuição de materiais acessíveis às escolas. No entanto, este foi o único requisito descrito na seção dedicada à acessibilidade da convocatória. Diferentemente do ano anterior, as chamadas públicas do PNLD 2010 para livros (gerais e complementares) não contemplaram considerações sobre materiais digitais ou requisitos explícitos de acessibilidade.

A edição do PNLD 2011 representa um marco significativo no programa nacional de livros ao introduzir explicitamente critérios de avaliação de acessibilidade na chamada de livros para educação geral, de jovens e de adultos. Embora a abordagem ainda estivesse em uma fase inicial, baseou-se nas normas gerais de acessibilidade propostas pelo consórcio MecDaisy. A título de exemplo, o item 8 do documento afirma explicitamente:

- Na rede pública de ensino, os alunos e professores cegos receberão o formato digital MecDaisy correspondente às mesmas coleções de livros distribuídos às suas respectivas escolas. Este formato foi projetado especificamente para atender às necessidades de pessoas com deficiência visual, garantindo igualdade de acesso a recursos educacionais para alunos e educadores cegos.
- Como parte dos requisitos, as editoras são obrigadas a converter livros de alunos e manuais de professores sobre os componentes curriculares de Língua Portuguesa, Ciências, História, Geografia e Língua Estrangeira Moderna (Inglês e Espanhol) para alunos do 6º ao 9º ano. Esses materiais deverão ser convertidos para o formato MecDaisy. Este processo de conversão garante que os alunos com deficiência visual tenham acesso a estes recursos educativos num formato acessível, facilitando o seu envolvimento e participação na aprendizagem.
- As coleções de livros deverão ser criadas utilizando a metodologia de transcrição de conteúdo MecDaisy e apresentadas em formato DVD. O processo produtivo deverá seguir as orientações especificadas neste edital, em especial o item 2 do Anexo II. A distribuição das arrecadações às escolas será baseada na projeção do número de beneficiários no censo escolar. Estas coleções serão expedidas em lote específico e deverão ser entregues nas escolas com postagem concluída até 20 de janeiro de 2014.
- A remuneração dos materiais disponibilizados no formato MecDaisy será determinada por meio de negociações específicas que consideram os gastos associados à geração de conteúdo digital e à reprodução de cópias físicas. Este processo de negociação visa estabelecer um acordo de compensação justo e equitativo que considere os custos de criação e distribuição de recursos educacionais em formatos digitais e físicos.

- Seguindo os termos e condições descritos no contrato de aquisição, qualquer atraso ou falha no fornecimento do material no formato MecDaisy resultará em penalidades. Estas penalidades têm como objetivo responsabilizar o responsável pelo atraso ou descumprimento das obrigações contratuais relacionadas ao fornecimento de materiais no formato especificado. Os detalhes precisos das penalidades são definidos nos termos e condições do contrato de aquisição, garantindo que o não cumprimento seja tratado de forma adequada e incentivando a entrega oportuna e confiável dos materiais no formato MecDaisy.
- Os editores estão autorizados a produzir e distribuir de forma independente suas coleções aprovadas em formato digital bilíngue português/LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais). Podem realizar esta tarefa diretamente ou colaborar com entidades designadas para garantir a disponibilidade das coleções aprovadas no formato bilíngue especificado. Esta autorização capacita os editores a melhorar a acessibilidade para indivíduos que dependem da LIBRAS como principal meio de comunicação, permitindo-lhes acessar materiais educacionais em um formato que se alinhe às suas necessidades linguísticas.

O PLND não incluía diretrizes explícitas para a produção de versões acessíveis de livros no contexto pedagógico de materiais didáticos. No entanto, a edição 2011 da chamada do PNLD para livros representa um marco significativo na inclusão de uma versão acessível, embora não totalmente alinhada com a abordagem UDL naquele momento. A implementação de requisitos mínimos de acessibilidade exigiu a criação de uma versão separada para garantir a acessibilidade, uma vez que a versão existente não abordava adequadamente as considerações de acessibilidade. Isto destaca o crescente reconhecimento da importância da acessibilidade nos materiais educativos e os esforços contínuos para aumentar a inclusão no PNLD.

A partir da edição de 2011, todas as chamadas públicas subsequentes para livros (de 2012 a 2024) incorporaram considerações sobre materiais digitais e requisitos de acessibilidade. Durante este período, os formatos digitais e a acessibilidade tornaram-se componentes integrantes do processo de seleção de recursos educativos. De 2012 a 2017, os concursos públicos para manuais escolares obrigaram à utilização do formato digital Mecdaisy, enfatizando a importância da acessibilidade e da normalização de formatos acessíveis na distribuição de materiais educativos.

Entre 2018 e 2021, as chamadas públicas de livros passaram do formato digital Mecdaisy para o formato digital EPUB 3. Notavelmente, a chamada pública de livros do PNLD 2020 foi uma iniciativa pioneira centrada em materiais digitais acessíveis. Esse edital forneceu critérios mais detalhados para o processo seletivo, priorizando materiais literários para alunos e professores dos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) de escolas públicas de educação básica das redes federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Embora o edital de 2020 tenha demonstrado uma ênfase elevada na acessibilidade, vale a pena notar que uma maior elaboração sobre requisitos adicionais poderia ter sido benéfica. No entanto, esta convocatória marcou um avanço significativo na promoção da inclusão e acessibilidade em materiais educativos.

Da mesma forma, as chamadas públicas de livros de 2021, dedicadas à didática/literatura do ensino médio, e de 2022, voltadas à literatura da educação infantil, também priorizaram considerações de acessibilidade. Estes apelos sublinharam a importância da inclusão e da acessibilidade dos recursos educativos em diferentes níveis educativos.

As chamadas públicas de livros do PNLD 2023 e 2024 representaram uma notável transição do formato digital EPUB 3 para o formato digital HTML5. Esta mudança

representa um marco significativo no avanço da acessibilidade dos livros escolares, significando um compromisso contínuo para melhorar a inclusão nos recursos educativos. HTML5 é significativo para acessibilidade devido à sua estrutura semântica, suporte nativo de multimídia, aprimoramentos de formulário, integração ARIA, *design* responsivo, tela e SVG aprimorados e acessibilidade de arrastar e soltar. Embora essas chamadas públicas do PNLD visem melhorar o cumprimento da acessibilidade, ainda faltam detalhes mais específicos (e mais clareza) sobre requisitos específicos dos livros.

4. Conclusão

Ao longo da última década, as sucessivas edições do PNLD demonstraram esforços contínuos para melhorar a conformidade com a acessibilidade. A mudança de arquivos PDF para livros digitais em HTML5 exemplifica o compromisso do PNLD com a inclusão, com foco particular em beneficiar pessoas com deficiência. Esta evolução nas políticas públicas educacionais reflete o papel central do programa no enfrentamento e redução das desigualdades no acesso a conteúdos educacionais. Ao adotar livros digitais em HTML5, o PNLD enfatiza a importância de fornecer materiais acessíveis que indivíduos com diversas necessidades de aprendizagem possam utilizar de forma mais eficaz. Por meio destes avanços, políticas públicas educacionais como o PNLD têm o potencial de desempenhar um papel transformador na promoção de um sistema educacional mais inclusivo e acessível.

No entanto, os concursos públicos para materiais educacionais se beneficiariam da inclusão de requisitos de acessibilidade mais específicos e do foco no fornecimento de descrições mais claras e detalhadas. Atualmente, embora as considerações de acessibilidade tenham sido integradas no processo de seleção, uma maior elaboração dos critérios e expectativas de acessibilidade aumentaria a clareza e a precisão das diretrizes. Além disso, o PNLD poderia avançar no sentido de adotar uma abordagem que envolva a formulação de chamadas públicas para livros digitais que enfatizem a integração da estrutura do UDL.

Referências

- Bauer, S. M., Elsaesser, L.-J., & Arthanat, S. (2011). Assistive technology device classification based upon the World Health Organization's International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). *Disability and Rehabilitation: Assistive Technology*, 6(3), 243–259.
- Brewer, J. (2004). Web accessibility highlights and trends. *International Cross-disciplinary Workshop on Web Accessibility (W4A)*. Anais.
- Chambers, D., Varoglu, Z., & Kasinskaite-Buddeberg, I. (2016). Learning for All: Guidelines on the Inclusion of Learners with Disabilities in Open and Distance Learning. UNESCO.
- Chaves, E. A., & Garcia, T. M. F. B. (2021). History textbook evaluation by high-school students. In: *Textbooks and Educational Media: Perspectives from Subject Education*. IARTEM Conference. Anais.
- Cheshmehzangi, A. et al. (2022). The growing digital divide in education among primary and secondary children during the COVID-19 pandemic: An overview of social exclusion and

education equality issues. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 33(3), 1–16.

Cook, T. M. (1991). The Americans with Disabilities Act: The move to integration.

Doek, J. (2009). The UN Convention on the Rights of the Child. UN.

Garrish, M. (2011). What is EPUB 3? O'Reilly Media Inc.

Kahlsch, T. (2008). DAISY: An opportunity to improve access to information for all. *Information Services & Use*, 28(2), 151–158.

Keith, S., Floratos, N., & Whitney, G. (2012). Certification or conformance: Making a successful commitment to WCAG 2.0. *International Cross-disciplinary Conference on Web Accessibility*. Anais.

Khanna, P., Kimmel, Z., & Karkara, R. (2016). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) for youth. UN.

Lee, H., & Templeton, R. (2008). Ensuring Equal Access to Technology: Providing Assistive Technology for Students With Disabilities. *Theory Into Practice*, 47(3), 212–219.

Mace, R. (1997). What is universal design. The Center for Universal Design at North Carolina State University.

Marcus-Quinn, A. (2023). Equality of access to high quality digital resources. *The Future of Education*. Anais.

McNicholl, A., Desmond, D., & Gallagher, P. (2020). Assistive technologies, educational engagement, and psychosocial outcomes among students with disabilities in higher education. *Disability and Rehabilitation: Assistive Technology*, 1–9.

Meyer, EDD, A., David, H. R., & David, G. (2014). Universal Design for Learning: Theory and Practice. Cast Inc.

Rose, D. H., Meyer, A., & Hitchcock, C. (2005). The Universally Designed Classroom: Accessible Curriculum and Digital Technologies. Harvard Education Press.

Rømen, D., & Svanæs, D. (2008). Evaluating web site accessibility: Validating the WAI guidelines through usability testing with disabled users. *Nordic Conference on Human-computer Interaction: Building Bridges*. Anais.

Scott, L., & Temple, P. (2017). A Conceptual Framework for Building UDL in a Special Education Distance Education Course. *Journal of Educators Online*, 14(1).

Sobrinho, Á. et al. (2023). Towards Digital Transformation of the Validation and Triage Process of Textbooks in the Brazilian Educational Policy. *Sustainability*, 15(7), 5861.

Sobrinho, Á. et al. (2023). Uma discussão abrangente do processo da validação e análise de atributos de livros no PNLD. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 39.

The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. (2004). UNESCO.

The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting Our Collective Commitments. (2000). UN.

Ulitin, K. (2023). Applying APCA and Huetone for color accessibility of user interfaces. *International Conference on Human-Computer Interaction*. Anais.

Universal Declaration of Human Rights. (1949). United States of America: U.S. Department of State.



ISSN: 2675-1925

ARTIGO ORIGINAL

Listas de conteúdos disponíveis em [Oasisbr](https://www.oasisbr.org/)

Cadernos do FNDE

Página da revista:

<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE>

Percepções de atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE)

Perceptions of actors on the performance of the decentralized management of resources of the money direto na escola program (PDDE)

Luciana Nazaré de Souza Franck¹

Informações da publicação

DOI: [10.5281/zenodo.10777751](https://doi.org/10.5281/zenodo.10777751)

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 29/08/2023

Aceito em: 16/12/2023

Publicado em: 20/12/2023

Palavras-chave:

Políticas Públicas.

PDDE.

Gestão descentralizada de recursos.

Controle Social.

Prestação de contas.

Keywords:

Public Policies.

PDDE.

Decentralized management of resources.

Social Control.

Accountability.

Resumo

O presente estudo buscou analisar a percepção de atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, utilizando a técnica de entrevistas semiestruturadas. Em relação à interpretação dos dados, optou-se pela Análise de Conteúdo de Lawrence Bardin (2016). O estudo sobre gestão de recursos é oportuno diante da atual conjuntura econômico-financeira do país, em que cada vez mais os recursos são escassos, principalmente os destinados às políticas públicas educacionais. Ficou evidenciado que a rotatividade, a insegurança, ou medo em aplicar os recursos, a questão da falta de informação/comunicação, a necessidade de capacitação dos gestores, a burocracia em prestar contas e o controle social, são fatores que contribuem, segundo a percepção dos entrevistados neste estudo, para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos no PDDE.

Abstract

This The present study sought to analyze the perception of actors about the performance of the decentralized management of resources of the Direct Money at School Program (PDDE). The methodology used was of a qualitative nature, using the technique of semi-structured interviews. Regarding the interpretation of the data, Content Analysis by Lawrence Bardin (2016) was chosen. The study on resource management is opportune in view of the country's current economic and financial situation, in which resources are increasingly scarce, especially those intended for educational public policies. It was evident that turnover, insecurity, or fear in applying resources, the issue of lack of information/communication, the need for training of managers, bureaucracy in rendering accounts and social control, are factors that contribute, according to the perception of those interviewed in this study, to explain the different performances of the decentralized management of resources in the PDDE.



¹ Mestre em Políticas Públicas e Gestão Educacional - Faculdade de Educação /UNB. Graduando em Ciências Econômicas. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1997). Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas (UCB/UNESCO). Especialista em Psicopedagogia (UFRRJ). Especialista em Alfabetização e Linguagem (UFJF).

1 – INTRODUÇÃO

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o programa escolhido para este estudo,² tem como missão prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (Portal do FNDE, 2021c)

O artigo está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, pretende-se contextualizar o Programa Dinheiro Direto na Escola âmbito da educação Brasileira. A segunda seção tratará da metodologia, com uma abordagem qualitativa. A terceira seção procurou analisar e discutir as categorias encontradas nos dados qualitativos coletados nas entrevistas semiestruturadas acerca da percepção dos atores.

REFERENCIAL TEÓRICO

- A descentralização no contexto do PDDE

Segundo Lobo, Lustosa e Paz (2018, p. 125),

Desde os anos 1980, as políticas públicas, principalmente na área de saúde e educação, foram descentralizadas como estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Nesse contexto, surge o Programa Dinheiro Direto na Escola, que aparentemente trouxe as ideias de maior autonomia, participação e incentivo à autogestão para as unidades executoras, pois diminui o caminho entre a saída e a chegada do recurso. O próprio texto da Resolução n. 10, de 18 de abril de 2018, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE pelo FNDE, indica que a ideia desse recurso é “[...] incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social” (Brasil, 2013, s/p.).

Rezende (2005 apud Zaniratto Júnior, 2016, p. 19) realiza uma análise da descentralização do Programa Dinheiro Direto na Escola e compreende esse processo como um “descongestionamento do órgão central”. Para a autora, até existe a divisão de atribuições, porém, o poder de decisão é centralizado no governo federal.

Para Adrião e Peroni (2007), a descentralização desrespeitou o pacto federativo, pois redesenhou um formato de gestão nas escolas públicas por meio de um programa, não levando em consideração as políticas que estavam em vigor em cada caso. Como um aspecto positivo, os autores ressaltam que a questão da transparência foi um progresso, pois as formas de distribuição do recurso do PDDE ficaram bem estabelecidas, já que os critérios são preliminarmente divulgados.

Magalhães (2016), em seu estudo sobre a descentralização de recursos federais, afirma que o PDDE se caracteriza, no contexto do capitalismo neoliberal, como um programa de descentralização de recursos públicos, que transfere a responsabilidade das

² O presente estudo qualitativo foi um dos requisitos para a obtenção do título de **Mestre em Educação do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UNB)**, na Modalidade Profissional (MP), na área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE). Além desse, foi realizado um estudo quantitativo intitulado a **Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios**. Conhecimento & Diversidade, [S.l.], v. 14, n. 32, p. 48-73, maio 2022. ISSN 2237-8049.

decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada (unidade executora).

Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a (re)centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho que não foram decididos por elas. No mesmo viés crítico, Souza (1996) afirma que o sucesso da descentralização está no fato de ela assegurar mais do que pode efetivamente realizar.

Lobo (1990) cita que há uma corrente radical que vê na descentralização uma solução mágica para todos os problemas. A essa postura pode-se associar uma outra que imprime uma utilização política à luta pela descentralização para resolver os males estruturais do Estado. Segundo a autora, a utilização política serve para certos atores culparem a centralização pelo ineficaz desempenho de suas funções.

Numa visão mais otimista da descentralização dos recursos, Campelo (2013) faz uma análise positiva quanto à democratização causada pela descentralização no que tange, principalmente, à gestão do recurso ser mais ágil, já que a resolução de problemas que necessitam de soluções rápidas depende, unicamente, do colegiado.

Outro ponto levantado diz respeito ao gerenciamento dos recursos, isso é, ao fato de que o repasse do dinheiro é feito diretamente para a escola e à liberdade que ela tem para especificar suas prioridades, ocasionando também a solução de problemas imediatos.

Em suma, numa perspectiva mais consensual sobre descentralização, como de autores como Litvack, Ahmad e Bird (1998), o presente estudo pretende analisar a percepção dos autores sobre o desempenho da gestão descentralizada dos recursos no programa escolhido, que será melhor detalhado abaixo:

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi escolhido para o presente estudo, o referido programa 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. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (Brasil, 2020a).

O PDDE repassa às Entidades Executoras (EEx) - Prefeituras e Secretarias de Educação; às Unidades Executoras Próprias (UEX) - Caixas Escolares, Círculos de Pais e Mestres ou similares; e às Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial, tendo em vista garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, enrijecendo assim, a autonomia gerencial das escolas, estimulando a participação da sociedade na gestão dos recursos e colaborando para a melhoria da qualidade da educação, introduzindo, assim, um novo paradigma de gestão pública. (Brasil, 2018).

Os recursos repassados concedem uma utilização abrangente. Exceto no pagamento de pessoal, o dinheiro pode ser aplicado no financiamento de despesas com manutenção e modestos investimentos dos estabelecimentos de ensino beneficiários com os seguintes desígnios: aquisição de material permanente, nos casos em que são destinados recursos de capital às escolas; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Inicialmente o programa buscou atender às escolas públicas de ensino fundamental das redes municipal, estadual e do Distrito Federal, e às escolas privadas de

educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Em 2009, com a publicação da Lei nº 11.947, dentre outras medidas, o PDDE abrangeu todas as etapas da educação básica, englobando o atendimento à educação infantil e ao ensino médio.

Segundo o Relatório de Gestão do FNDE (2018), o tipo de modelo empregado pelo PDDE e a crescente procura da clientela atendida incentivaram a ampliação do programa, que, a partir de 2007, nos mesmos padrões regulamentares e operacionais, passou também a destinar recursos por meio das nomeadas Ações Agregadas do PDDE.

Atualmente, as Ações Agregadas são as seguintes:

Quadro 1 - Ações agregadas do PDDE

EIXO	AÇÕES AGREGADAS
PDDE Qualidade	Emergencial Educação Conectada Novo Ensino Médio
PDDE Estrutura	Água e Esgotamento Sanitário Escola Acessível

Fonte: Elaboração pela autora (2021), com base no Portal do FNDE (Brasil, 2020b).

É importante frisar que as escolas e os alunos da rede pública e privada de educação especial devem estar inscritos no Censo Escolar do ano anterior e a lista de alunos dos polos da UAB precisa ser informada ao FNDE pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). As escolas públicas com mais de 50 alunos matriculados devem criar suas UEx e fazer a adesão ao programa por intermédio do Sistema PDDEweb (<https://www.fnde.gov.br/pdde>).

Além disso, as UEx, EEx e EM precisam, ainda, estar adimplentes com a prestação de contas de exercícios anteriores. Uma vez atendidas as exigências acima, a assistência financeira ao público-alvo do programa é disponibilizada sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere.

Cabe destacar que o regime de parceria para a descentralização de recursos às escolas abrange tanto as secretarias do MEC na efetivação de suas atividades e projetos, quanto os governos estaduais, distrital e municipais e, ainda, as entidades mantenedoras das escolas de educação especial.

Para o monitoramento da gestão do orçamento do programa, o FNDE criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que é um instrumento disponibilizado para acesso público com o objetivo de mensurar o desempenho³ da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional. Seu objetivo é viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

Ele agrega três índices relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão⁴, execução e prestação de contas dos recursos. Os índices foram, nas Especificações Técnicas do Painel (Brasil, 2020a), definidos como:

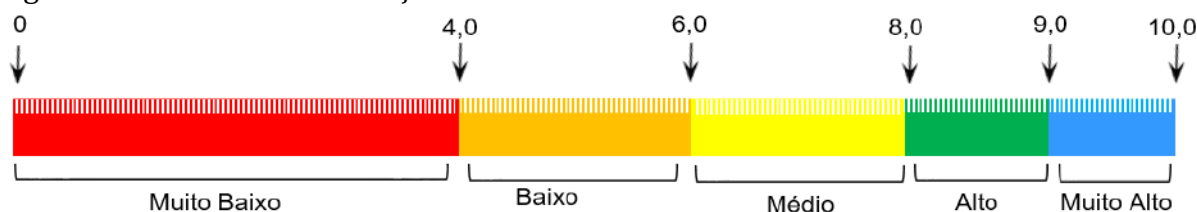
³ No caso da Administração Pública, o desempenho refere-se à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou ao cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente ou a um órgão. (GARCIA, 2015 *apud* SOUTO, 2019, p. 22).

⁴ A adesão é feita pelo sistema PDDEweb, disponível em: www.fnde.gov.br/pdde. Para todas as escolas com mais de 50 alunos, é obrigatório possuir Unidade Executora Própria (Uex). Conforme Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018), as UEx devem atualizar o cadastro anualmente, até o último dia útil de outubro de cada exercício, para terem direito a receber os recursos.

- a) Índice de Adesão ao PDDE (IAd): mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período. Em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período;
- b) Índice de Execução de Recursos (IEx): mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades;
- c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC): calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx. (Brasil, 2020a, p. 4).

O cálculo do IdeGES-PDDE é realizado mediante aplicação de função exponencial sobre a média de seus componentes individuais (IAd, IEx e IrPC). No tocante à definição das faixas de classificação e seus respectivos intervalos, que são apresentadas na Figura 1, cabe destacar que foi considerada a distribuição da curva normal das notas dos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, aproximando para números inteiros, de maneira a favorecer a comunicação e compreensão dos usuários do painel, conforme consta no Manual de Especificação Técnica do FNDE de 2020 (Brasil, 2020a).

Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE



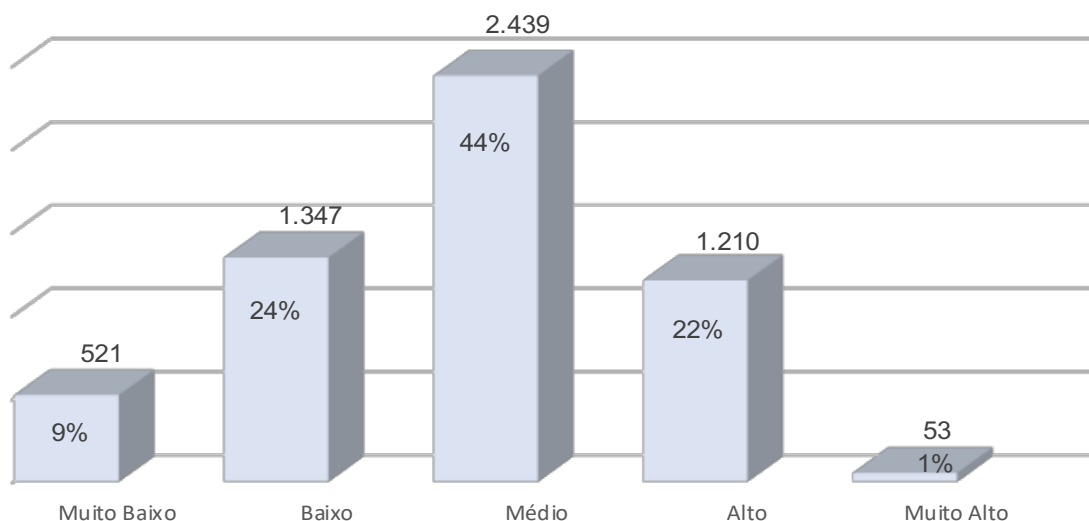
Fonte: Manual de Especificação Técnica do FNDE de 2020 (Brasil, 2020a).

De acordo com o Manual de Especificação Técnica do FNDE (Brasil, 2020a), a proposta do painel parte do pressuposto de que o bom desempenho não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão) e se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

Segundo o Painel IdeGES-PDDE⁵/2020 (Brasil, 2020b), o desempenho da gestão do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018 foi o seguinte, conforme o Gráfico 2:

⁵ Dados coletados com base no Painel do IdeGES 2020 no Portal do FNDE (Brasil, 2020b).

Gráfico 1 – Desempenho do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Painel IdeGES-PDDE 2020 (Brasil, 2020b).

Na análise do Gráfico 2, observa-se que, dos 5.570 municípios, 521 (9%) tiveram desempenho muito baixo e 1.347 (24%) apresentaram desempenho baixo, totalizando cerca de 1.868, ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado satisfatório.

A respeito dos municípios com desempenho médio, constatou-se que eles foram 2.439, representando quase 44% do total. Os municípios que apresentaram alto desempenho foram 1.210 (22%); e muito alto, 53 (1%), ambos totalizando 1.263 (23%).

Diante desse cenário, este estudo levantou a seguinte questão norteadora: “Por que uma parte dos municípios Brasileiros conseguem apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outros não?”.

O presente estudo buscou analisar a percepção de atores sobre os diferentes desempenhos da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, utilizando a seguinte técnica de pesquisa: entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 11 (onze) entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido neste estudo. O Quadro 9 a seguir demonstra o perfil dos entrevistados:

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados

ATORES	CARGO	TEMPO DE EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO	CARGO
A1	- Coordenador (FNDE)	Mais de 10 anos	Doutorado	Efetivo
A2	- Coordenador (FNDE)	11 anos	Pós-graduação (não especificou)	Efetivo
A3	- Ex-coordenador do Monitoramento do PDDE/FNDE	Mais de 12 anos	Mestrado	Efetivo
A4	- Ex-coordenador do PDDE/FNDE - Coordenador no MEC	25 anos	Pós- graduação (não especificou)	Efetivo

A5	- Coordenador financeiro da EEx	25 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A6	- Técnico de Apoio da EEx	12 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A7	- Docente - Assessor do Setor de prestação de contas dos programas na EEx	20 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A8	- Assessor especialista na EEx	4 anos	Superior completo	Temporário
A9	- Assessor especialista na EEx - Coordenador pedagógico em escola	13 anos	Superior completo	Estatutária
A10	- Vice-diretor	9 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A11	- Técnico pedagógico	10 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo

Fonte: Elaboração própria (2021).

Para os dados coletados, empregou-se a Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016). Segundo a autora, as diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três polos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. (Bardin, 2016, p.125).

Para garantir o sigilo e a confidencialidade dos entrevistados, optou-se por identificá-los com a letra A, em referência à palavra atores e como número da entrevista, por exemplo, entrevista nº5 (A5).

As entrevistas seriam realizadas presencialmente, porém devido a Pandemia da Covid, foram realizadas via aplicativos *Teams* e *Zoom*, tiveram duração média de 30 minutos e ocorreram no mês de maio de 2021.

RESULTADO E DISCUSSÃO

O presente artigo apresenta algumas das categorias que mais se destacaram durante a pesquisa, que são: a capacitação, o medo ou insegurança do gestor, a rotatividade e a falta de informação, que serão abaixo detalhadas:

A) A rotatividade

A questão da rotatividade dos profissionais, tanto nas Unidades Executoras Próprias (UEX), como nas Secretarias de Educação (EExs), foi um dos pontos que mais apareceu nas respostas. Como demonstra a percepção do entrevistado A2: *“Eu vejo é a rotatividade de gestores, né, então esses gestores que estão na ponta, muitas vezes, o diretor da escola sai, o presidente da Unidade Executora Própria troca ou a própria gestão da prefeitura troca”*. (A2)

Para o entrevistado A1, a rotatividade é um grande desafio:

“Eu acho que existe a rotatividade de profissionais. Por exemplo agora nessa mudança de gestão municipal mais de sessenta por cento, posso até confirmar esse dado mas houve mais de sessenta por cento de mudanças das equipes né municipais de educação, então isso sem dúvida, vai chegar até o diretor da escola, ao presidente da UEx, certo, então a rotatividade é um ponto que nos desafia”. (A1)

O entrevistado A9 corrobora dizendo que o problema da rotatividade que afeta a o bom desempenho do programa: *“(…) aquele gestor que era recém-chegado naquela política na hora que ele aprende, ele era dispensado e vinha outro, eu acho que essa quebra na*

execução e na continuidade dos projetos dificulta e ajuda os municípios a não ter bom desempenho na execução dos recursos”. (A9)

B) O medo ou insegurança do gestor

Um outro tema foi sobre o medo que apareceu na maioria das respostas dos entrevistados, tanto nas questões referentes à execução dos recursos, quanto nas questões sobre as dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, bem como nas respostas sobre a inexecução dos recursos.

Em relação ao medo, segue a percepção de um dos entrevistados:

“Acho que o outro desafio também é, a não sei dizer, se é medo ou dificuldade do gestor local do presidente da UEx em usar o recurso, preocupação, eu falaria a preocupação com as regras, “Será que realmente eu posso comprar, realmente eu posso fazer (...) é o CPF dele tá ali, então. Isso né, então eu vejo que alguns gestores ficam travados de usar o dinheiro, com medo de usar errado, entendeu isso é uma dificuldade. (...) “Acredito que essa insegurança do gestor, né esse medo de usar o recurso isso (...) né quando o gestor já está inseguro ele passa tudo isso para a comunidade dele, isso não anda”. (A7)

Para justificar a inexecução dos recursos, o tema medo foi também recorrente, conforme as seguintes narrativas: *“É mais para esses casos que as escolas não executam eu acho que mais dificuldade é ter certeza que pode usar o recurso, é aquela preocupação de errar, medo de errar e depois ter que devolver o recurso, etc. e tal, então acho que esse é um ponto: é a preocupação”. (A1); “tem muito medo né uma gestão nova né, ele demora se apropriar do programa. Então ela fica com medo de gastar”. (A2); e “a grande maioria não executam por medo, é eles ficam constrangido de gastar o dinheiro, eles ficam com medo de se enrolar com a prestação de contas”. (A4).*

Na literatura há estudos que tratam sobre a cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. Segundo Campana (2017),

Num instinto de autoproteção, o gestor público tem preferido não ser proativo, não tomar decisões heterodoxas ou criativas, não assumir riscos, pelo receio de que sua conduta seja interpretada de forma rígida e irredutível pelos órgãos de controle, como comumente se observa. E esse temor cotidiano no exercício das atividades acaba gerando um quadro de ineficiência, já que o gestor público não mais atua apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. (Campana, 2017, p. 213)

Na mesma linha, Guimarães (2016), Batista Júnior e Campos (2014) concordam que os gestores acuados não atuam na referida busca, para eles o que instalou foi o que poderia ser denominado de crise da ineficiência pelo controle.

Campana (2017) colabora com a seguinte proposta para mitigar a problemática apontada:

Por isso, a reversão desse quadro de medo e de ineficiência gerado pelo poder punitivo do Estado atinge-se, entre outras medidas, pela necessidade de revisão do atual modelo de controle marcadamente rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. (CAMPANA, 2017, p.213)

Por oportuno, cabe destacar a fala do entrevistado A4: *“eu acho que tem muita gente tem com medo, exatamente, o medo é uma consequência do desconhecimento, é logico. O desconhecimento faz com que a pessoa fique com medo”. Este desconhecimento apontado pelo entrevistado está relacionado com a próxima temática.*

C) A falta de capacitação

Um ponto relevante que foi apontado pelos entrevistados foi acerca da capacitação. Como mostra a fala do ator A5:

“Eu acredito que seja (...) inexistência mesmo de curso de capacitação para a comunidade escolar e também palestras para os pais e comunidade em geral e círculo vizinhas ali da escola é eu penso que precisa né é desde dessa capacitação. (...)” (A5)

Sobre o assunto, o trabalho de Reis (2019) e a tese de Mafassioli (2016) evidenciaram que um dos problemas é a falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares, que impacta nas prestações de contas, culminando em retenção de recursos por inadimplência.

Entretanto, para Netto (2013), a maioria dos gestores receberam capacitação, mas não de uma forma adequada, sendo apenas um espaço destinado à leitura das resoluções, mas sem práticas. Tal ponto de vista vai ao encontro do que comentou o ator A7:

“eu penso que tem que ter mais capacitação mas gente voltada que conhece a realidade da escola às vezes tem capacitação é feita por uma pessoa que não conhece a realidade da escola então está passando conhecimento, está passando alguma coisa, o diretor da pensando ali: ‘tem nada a ver, o que ele está falando’, porque ele não conhece o que acontece, então precisa de capacitação, mais vezes, em maior quantidade, bem prática, prática do dia a dia, assim mesmo sabe, fazer um orçamento, uma nota fiscal. Menos teoria, mas prática ali, de estar mais próximo, uma capacitação com um grupo menor de pessoas, mesmo que seja online (...)”. (A7)

Em síntese, este estudo concorda com o ponto de vista de Sales (2017), que defende a capacitação para os atores escolares a fim de que a gestão dos recursos e os processos de prestação de contas dos recursos sejam mais assertivos, céleres e eficazes. Em relação a problemática em torno da prestação de contas será abordada no próximo tópico.

D) Burocracia na prestação de contas

Sobre as dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, o caráter burocrático do processo foi também um dos pontos mais destacados nas percepções dos atores entrevistados:

“(...) porém ainda existe muita burocracia, o que dificulta a prestação de contas e os recursos são inferiores às necessidades da escola”. (A10)

“Eu diria que a maior dificuldade envolve isso, a questão operacional, burocrática, documentação que dá um trabalho de ser executado, essa é a maior dificuldade é lidar com isso tudo(...) Ainda observar as normas e os prazos. Os prazos são problemas para muitos lugares, principalmente para as secretarias estaduais, por exemplo no (...) ficou um bom tempo com escolas em inadimplência porque não conseguiam analisar as prestações de contas. (A3)

Segundo Campana (2017), no modelo burocrático:

privilegia-se o procedimento, a hierarquia funcional rígida e o formalismo, sendo caracterizado por uma estrita vinculação da atuação dos agentes públicos à norma administrativa de acordo com a dicotomia “dever versus sanção”. (Campana, 2017, p. 202)

Autores como Batista Júnior (2014), Campos, (2014) e Lourenço (2009) corroboram com tal pensamento que, ao valorizar esse modelo, o cerne do controle da atuação estatal tem sido “buscar equívocos, desatenções, descumprimentos de linhas e entrelinhas, culpados, e não a perseguição de uma atuação administrativa eficiente. (Batista Júnior *et al.* (2014), Lourenço (2009) *apud* Campana, 2017)

Outro ponto evidenciado, a respeito da prestação de contas, foi novamente a questão do medo ou insegurança, conforme as seguintes falas: “*Porque eles sabem que que é um recurso público que eles vão né que isso aí vai ser cobrado então é até isso provoca (...) que é o medo de gastar. Então essa questão de saber que tem que prestar contas*”. (A2); “*Medo de gastar errado e não conseguir prestar contas*”. (A8); e “*o primeiro é o medo de achar que tá errado, e aí ele fica ali, e esse medo em alguns casos acaba paralisando a pessoa*”. (A9).

Como ressalta Guimarães (2016),

“instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”. (Guimarães, 2016 *apud* Campana, 2017)

Além de trazer uma pertinente reflexão sobre a temática, o entrevistado A3 calculou aproximadamente o tempo gasto com o processo de prestação de contas, como narrado de maneira sucinta abaixo:

“*(...) uma conta simples, quantas escolas que a gente tem, que recebem o dinheiro, 120 mil por baixo. Na minha época tinham 350 mil prestações de contas, tem escola que tem cinco contas, 350 mil prestações de contas, cada prestação tem que preencher formulário, nota fiscal, pesquisa de preço, todo aquele ritual. Imagina o que ele gasta de tempo para fazer prestação de contas? Só o PDDE consome, se as nossas estimativas estiverem corretas, sei lá, cerca de 30 milhões de horas de serviço das pessoas, o que poderia ser feito para reduzir isso?*” (A3)

O referido ator ainda apontou algumas alternativas para amenizar a questão operacional do processo de prestar contas:

“*Na minha avaliação é o quê? É essa revisão de processos, primeiro, teria que revisar esses processos todos para diminuir essa dificuldade. Será que precisa realmente deste formulário? Será que esta informação realmente é útil para alguma coisa? Será que é preciso mandar esse tanto de coisa, documentação? Será que é obrigatório, ou seja, revisar esse processo de prestação de contas? Segundo, (...) transformação digital, tem que ter um sistema que orquestra isso tudo, que integra as coisas, reduza tempo de forma que vai fluindo o processo de execução, então muita coisa poderia ser analisada automática. Não precisava ter o cara da prefeitura entende analisando, muitas coisas poderiam ser checadas cruzando dados, entende, simplificando. Então se tivesse um sistema, o próprio SIGPC, se ele chegasse até o nível da escola integrando informação, buscando dados da nota fiscal eletrônica para pessoa, não precisar ficar com papel para lá e para cá, gerando uma série de controle, no próprio curso da execução. Aí, quando chegasse no final do ano para prestar conta, estaria tudo pronto, o sistema mesmo já estaria monitorando(...)*”. (A3)

Este estudo é de parecer favorável ao emprego da alternativa apontada pelo ator A3, que é de se elaborar um sistema digital que chegue até o nível da escola, para mitigar o processo operacional burocrático da prestação de contas.

E) A falta de informação/comunicação

A falta de informação ou comunicação foi um dos pontos que também apareceu na maioria das narrativas, conforme as seguintes falas dos atores: *“A falta de informação, entendeu, a falta de informação para as pessoas, para gestores, para a comunidade em geral é um grande problema”*. (A7); *“(...) eu considere aqui como o ponto baixo, que é a falta de informação a respeito do programa”*. (A9) e o entrevistado A3 contribui com o seguinte comentário:

“O ponto mais negativo que vejo nele, envolve esse distanciamento entre o FNDE e a escola, como você chega num nível muito granular você lida com mais 5 mil municípios. É necessário instrumento de comunicação eficiente para garantir a comunicação que seja eficiente para cerca de 120 mil escolas, (...) chegam a 300 mil a 400 mil pessoas, fácil, (...) essa comunicação é muito frágil (...)”.

O referido entrevistado ainda ressalta que: *“falta (...) disseminar as orientações, as comunicações, então, é o maior e principal ponto de fragilidade do programa que vejo”*. (A3)

Essas narrativas corroboram com os estudos de Lobo e Lustosa (2019), os quais afirmam que, para promover políticas públicas que envolvam descentralização de recursos, e mesmo as que exigem ações coordenadas entre o governo federal e os governos subnacionais, é fundamental dispor de sistemas de informação que permitam compartilhar dados sobre repasses, gastos, destinação dos recursos e resultados alcançados entre outras informações.

Loureiro *et al.* (2008) ressaltam que na Ciência Política, por exemplo, o conceito de transparência está relacionado à propagação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua decorrente aplicação como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos, quando estes praticam alguma atuação imprópria ao bom uso dos recursos públicos.

Este estudo ressaltar, que como afirmam os estudiosos, que a transparência se torna algo maior que apenas divulgar as informações, esse envolvimento da administração pública em ser compreendida pelo cidadão proporciona o empoderamento da sociedade, tornando assim possível efetivo o controle social das políticas públicas descentralizadas.

F) Controle Social

Em relação à participação do controle social, destacam-se as seguintes narrativas na percepção dos atores.

Uma parte dos entrevistados tem uma perspectiva mais crítica: *“Vejo como precário esse Controle Social, devido alguns fatores, um é o desconhecimento da importância (...); outro é a falta de tempo das pessoas”*. (A11) e de igual forma: *“O controle social feito pela comunidade ainda é pequeno, precisa ser de forma clara esclarecedora é bom que comunidade escolar fique a par dos gastos dos recursos”*. (A6). Nessa mesma perspectiva, destaca-se a percepção do seguinte ator:

“Eu coloco que ainda é muito tímida, né(...) eles acham que a responsabilidade do diretor aquela comunidade externa que são as mães, os pais né, eles ficam muito alheios inclusive da educação dos meninos, se eles estão alheios na educação dos meninos, dos próprios filhos. Você acha que eles vão querer participar desses assuntos? Tanto que é procurar agulha no palheiro, quem quer ser membro da Unidade executora, quem quer fazer parte do conselho escolar né”. (A9)

Para os atores mencionados abaixo, o Controle Social varia de acordo com a gestão realizada no contexto escolar:

“Eu acho que na experiência que a gente teve, ele variava, (...), de acordo com a forma como o gestor conduz, então ele pode ter sim um nível mais ou menos de participação. O próprio modelo do PDDE, ele favorece a participação. Porque é previsto lá que ele tem que fazer a ata, com a participação pelo menos a participação dos membros do colegiado escolar (...). Há lugares que tem uma cultura participativa, a região sul mesmo, já tem uma cultura participativa mais arraigada que outros lugares(...)”. (A3)

“Percebi, tem grande diferença de escola para escola também, aquele ponto que te falei: o diretor que é dono da escola, e tem o diretor que é da escola, da comunidade, o controle social funciona, que eu vi controle social funcionando, este que tem o controle social funcionando estão bem, tem lá seus errinhos, os municípios aprovam as prestações de contas. Desta forma, o controle social é uma grande sacada, eles conseguem fazer andar o processo”. (A4)

“Algumas comunidades participam muito definindo o que querem, o que não querem, participam da reunião para definição das prioridades, quando a comunidade diz: “vamos lá diretor, cadê”. Em algumas comunidades isso acontece, em outras não em outras. É muito difícil mesmo”. (A7)

Sobre o assunto, Zaniratto Júnior (2016) pesquisou os processos de planejamento, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE nas escolas Municipais de Juiz de Fora (MG) com o intuito de demonstrar se realmente existe a participação da sociedade, principalmente no que tange à participação dos pais no controle social. Os resultados da referida pesquisa demonstraram que há pouca participação da sociedade, principalmente dos pais.

Numa visão mais otimista do tema, o entrevistado A1 afirmou:

“Eu acho que tá melhorando (...) a proposta do Clique escola⁶ (...) Eu tenho no meu celular, você pode ter, qualquer um pode ter, e pode ter acesso a um monte de dados lá, então e aí no Clique escola, inclusive a ideia é (...) colocar a percepção dos pais, percepção dos alunos e com isso cada vez mais fortalecendo a participação social e a participação dos pais e alunos”. (A1)

A proposta dada pelo ator A1 vai ao encontro do que defende Melo Júnior (2016):

(...) que a transparência na Administração Pública é um princípio contemporâneo que tem como objetivo garantir que o cidadão tenha acesso a informações claras e oportunas acerca dos atos e gastos públicos. Este princípio visa instrumentalizar o cidadão para que ele possa realizar o controle social das atividades praticadas pelos gestores públicos, fiscalizando não somente a regularidade na gestão, mas, também, acompanhando se o destino dos recursos, além de lícito, tem sido apropriado. (MELO JÚNIOR, 2016, p.7)

Diante do exposto pelo ator A1, esta pesquisa concorda com a utilização, cada vez mais, de ferramentas digitais de controle, como também criação de outras, como o Clique Escola, haja vista que tais meios proporcionam transparência na gestão dos programas das políticas públicas descentralizadas.

⁶ Clique escola: é um o *app* visa facilitar e incentivar o acesso da comunidade escolar e da sociedade às principais informações educacionais e financeiras da escola, bem como às notícias sobre educação, de forma a facilitar a compreensão e promover a transparência dos dados das escolas.

Considerações finais

Este estudo teve como objetivos analisar a percepção de certos atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, bem como identificar fatores que influenciam no desempenho da gestão dos recursos do PDDE.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido neste estudo. Após a análise das entrevistas foi evidenciado que a rotatividade, a insegurança, ou medo em aplicar os recursos, a questão da falta de informação/comunicação, a necessidade de capacitação sobre a gestão dos recursos, principalmente para os atores novatos na função, a burocracia da prestação de contas e o controle social são fatores que podem contribuir para a compreensão dos diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos no PDDE nos municípios Brasileiros, segundo a percepção dos entrevistados deste estudo.

A respeito do medo, que paralisa os gestores ao ponto de não utilizarem os recursos, este estudo reforça a ideia de rever o processo de controle atual sobre os recursos repassados, e concorda com o pensamento de Guimarães (2016), que diz:

É relevante, enfim, repensar o nosso sistema de controle e revisitar os entendimentos (principalmente, jurisprudenciais) que lhe vêm dando conotações extensivamente rígidas e ortodoxas. Afinal, os sinais da ineficiência administrativa estão mais visíveis do que nunca. (...) a superexposição do gestor público aos riscos jurídicos derivados da cultura acrílica do controle está impondo-lhe o ônus da inércia. Chegou a hora, enfim, de investigarmos o custo do controle. (Guimarães, 2016, s/p).

Em relação aos achados, acredita-se que a capacitação efetiva dos atores poderá amenizar o que foi relatado pela entrevistada A2, ao visitar uma escola, em que as crianças não tinham sequer um bebedouro e a diretora escolar preferia deixar os recursos repassados na conta bancária da escola como investimento:

*“Eu já quando a gente in loco, eu fui em duas escolas que eram divididas por ruas, cheguei numa escola, no mesmo porte de quantidade de alunos né da outra escola, então eu cheguei lá na primeira escola, a escola perfeita tudo direitinho, o diretor envolvido em várias ações do MEC para receber os recursos é tudo, muito bem organizado, duas quadras depois desta escola, eu chego na outra escola, eu pensei vou encontrar essa aqui também tudo perfeito mas não tá do mesmo jeito, as crianças bebiam água aonde? **Na mesma bica que elas lavavam o pé e nem bebedouro tinha**”. (A2)*

No tocante às dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, o caráter burocrático do processo foi um dos pontos que mais foi destacado nas percepções dos atores. Tais desafios enfrentados condizem com o pensamento de Batista Júnior et al. (2014, p. 31-43), que afirmam que “a imposição da observância irrestrita das normas burocráticas engessa a máquina pública, obstando o direcionamento da atuação administrativa para a consecução de resultados eficientes”.

Não há a intenção de negar a importância do controle burocrático e corrobora-se o que diz Campana (2017, p. 205): “o referido controle confere maior segurança jurídica à atuação pública e serve como ferramenta para inibir condutas arbitrárias”.

Entretanto, o que este estudo questiona são os efeitos gerados pelos aparatos burocráticos que prejudicam uma parcela de escolas e, sobretudo, os alunos, os quais deixam de usufruir os benefícios dos repasses financeiros dos programas devido a problemas afetos ao processo de prestação de contas.

Nessa mesma perspectiva, esta pesquisa também concorda com a citada autora, que diz:

[...] Assim as formalidades que não constituem corrupção ou intenção deliberada de provocar danos ao erário público não deveriam constituir fonte de obstáculos à continuidade das ações estatais, sob pena de inviabilizar políticas públicas. Nesse caso, mesmo que a fiscalização tenha o objetivo de preservar a legalidade e aumentar a eficiência da gestão, o efeito sobre esta última questão é praticamente nulo e os riscos de se afetar gravemente a prestação de serviços relevantes. (Campana, 2017, P. 205).

Além disso, acredita-se também que uma maior divulgação das informações referentes aos programas educacionais, para evitar o desconhecimento que ocasiona o medo e a insegurança, como apontado neste estudo, bem como o fortalecimento do papel do controle social, principalmente com participação de pais e alunos, sejam fundamentais na busca da efetividade das políticas públicas descentralizadas da educação.

Em suma, a respeito da relevância social deste estudo, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento da Educação tem sido um grande desafio, principalmente num país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil, portanto, espera-se que este estudo possa incentivar novas pesquisas sobre o assunto, na busca de mitigar a problemática que compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas educacionais e, portanto, o desenvolvimento da Educação em âmbito nacional.

Referências

- Adrião, T., & Peroni, V. (2007). Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educação & Sociedade*, 28(98), 253-267.
- Batista Júnior, O. A., & Campos, S. (2014). A administração pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, 14(155), 31-43.
- Bardin, L. (2016). *Análise do conteúdo* (1ª ed.). Edições 70.
- Brasil. (2013). Resolução n. 10 de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em cumprimento ao disposto na Lei 11.947 de 16 de junho de 2009. MS; FNDE.
- Brasil. (2020a). Especificações Técnicas do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE). ME; FNDE.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>
- Brasil. (2020b). Monitore o PDDE. FNDE. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>
- Campana, P. de S. P. (2017). A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, 9(01), 189-216.
- Campelo, T. (2013). Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In M. C. Neri & T. Campello (Eds.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 14-24). IPEA.



- Guimarães, F. V. (2016). O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. The World Bank.
- Lobo, C., & Lustosa, D. (2019). Os desafios de coordenação intergovernamental na experiência do Mais Educação. III ENEPCP, 1281-1292.
- Lobo, C., Lustosa, D., & Paz, A. D. (2018). Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In D. D. A. Ximenes (Org.), *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas federativas e intersetoriais* (pp. 125-171). ENAP.
- Lobo, T. (1990). Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, 74, 5-10. <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078>
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil Contemporâneo: transparência das contas públicas. *Organizações e Sociedade*, 15(47), out./dez.
- Mafassoli, A. S. (2016). *Programa Dinheiro Direto na Escola (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
- Magalhães, M. G. P. de L. P. (2016). A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília].
- Melo Júnior, S. S. de. (2016). Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE da Escola Estadual de Carai/ MG [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri].
- Netto, I. C. A. (2013). Gestão dos Processos de Prestação de Contas nas escolas da SRE de Conselheiro Lafaiete - Minas Gerais [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].
- Portal FNDE. (2021c). Programa Dinheiro Direto na Escola: o que é. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>.
- Reis, A. C. A. (2019). O FNDE e os recursos públicos da educação básica suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará].
- Sales, A. M. (2017). A influência do ATB/auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/UBÁ [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].
- Souto, C. A. (2019). Indicadores de desempenho do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília].

Vasconcelos, A., & Franck, L. N. S. (2022). Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios. *Conhecimento & Diversidade*, 14(32), 48-73. <https://doi.org/10.18316/rcd.v14i32.9050>

Zaniratto Júnior, A. C. (2016). Avaliação dos processos de gestão entre o planejamento e a execução dos recursos do PDDE destinados às Escolas Municipais de Juiz de Fora-MG [Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro].



ISSN: 2675-1925

ARTIGO DE REVISÃO

Listas de conteúdos disponíveis em [Oasisbr](https://www.oasisbr.org/)

Cadernos do FNDE

Página da revista:

<https://www.fnnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE>



Explorando pesquisas que abordam a relação entre a alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar

Exploring research on the relationship between school food and culture, biodiversity, agroecology, and food sovereignty

Regina Cláudia Gonçalves¹

João Carlos Gonçalves²



Informações da publicação

DOI: [10.5281/zenodo.10777718](https://doi.org/10.5281/zenodo.10777718)

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 18/05/2023

Aceito em: 20/11/2023

Publicado em: 20/12/2023

Palavras-chave:

Alimentação escolar.

Educação.

Políticas Públicas.

Keywords:

School food.

Education.

Public policies

Resumo

Este estudo analisou a relação entre alimentação escolar, cultura, biodiversidade, agroecologia e soberania alimentar, enfatizando sua importância na literatura científica, especialmente no Brasil. Foi destacado que a alimentação escolar, como política pública, visa não só garantir alimentação adequada aos estudantes, mas também promover hábitos saudáveis e valorizar a cultura local, contribuindo para a sustentabilidade e autonomia alimentar. A revisão explorou pesquisas existentes e evidenciou que a alimentação escolar pode ser um vetor para saúde, nutrição, e conservação da biodiversidade e cultura. Contudo, ressalta a necessidade de mais investimentos em políticas que fomentem práticas agroecológicas na alimentação escolar, assegurando acesso a alimentos de qualidade para todos os estudantes.

Abstract

This study analyzed the relationship between school nutrition, culture, biodiversity, agroecology, and food sovereignty, emphasizing its importance in scientific literature, especially in Brazil. It highlighted that school nutrition, as a public policy, aims not only to ensure adequate food for students but also to promote healthy habits and value local culture, contributing to sustainability and food autonomy. The review explored existing research and demonstrated that school nutrition can be a vector for health, nutrition, and the conservation of biodiversity and culture. However, it underscores the need for more investment in policies that encourage agroecological practices in school nutrition, ensuring access to quality food for all students.



¹ Pós Graduada em Fitoterapia Funcional pela VP Consultoria Nutricional Ltda Divisão Valéria Paschoal de Ensino e Pesquisa/Universidade Cruzeiro do Sul Conclusão em novembro/2016. Pós Graduada em Nutrição Clínica Funcional pela VP Consultoria Nutricional Divisão Valéria Paschoal de Ensino e Pesquisa /Universidade Cruzeiro do Sul Conclusão em outubro/2014. Bacharelado em Nutrição pelas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU Conclusão em dezembro/2012.

² Doutorando em Ciências Contábeis (2023) pela Universidade de Brasília UnB. Mestre em Ciências Contábeis pela UnB (2023). Possui graduação em CIÊNCIAS CONTÁBEIS pela UNISANTOS -FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E COMERCIAIS DE SANTOS (1985).



1 – INTRODUÇÃO

A alimentação escolar é um dos principais meios de garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes matriculados na rede pública da educação básica no Brasil. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das mais importantes políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, viabilizando a oferta de uma alimentação saudável e adequada a todos os estudantes matriculados na rede pública da educação básica e criando mercados para agricultores familiares (Gambirage, 2021).

De acordo com Hendler et al., (2021) a alimentação escolar pode ser uma estratégia pedagógica para promover o conhecimento e o respeito pela cultura e pela biodiversidade local, bem como os princípios da agroecologia e da soberania alimentar.

Azevedo, (2017) enfatiza que cultura é um aspecto fundamental na alimentação, pois envolve os hábitos, as preferências, os significados e os saberes relacionados aos alimentos e às formas de prepará-los. A cultura alimentar brasileira é resultado da influência de diversos povos, como indígenas, africanos, europeus e asiáticos, que trouxeram ou reconheceram ingredientes e receitas típicas de suas origens. A alimentação escolar pode valorizar a diversidade cultural do país, ao incluir alimentos que dialoguem com a história e a identidade dos estudantes e das comunidades locais (Azevedo, 2017).

Hendler et al., (2021) aborda que a biodiversidade é essencial para a segurança alimentar e nutricional, pois garante a disponibilidade e a qualidade dos alimentos, além de contribuir para a saúde humana e ambiental. A alimentação escolar pode estimular a conservação da biodiversidade, ao utilizar alimentos que sejam produzidos de forma sustentável e que respeitem as características ecológicas de cada região. A inserção de alimentos que dialoguem com a sustentabilidade e a cultura alimentar na alimentação escolar pode desencadear diversos efeitos positivos no contexto local. Um projeto desenvolvido no município de Mostardas, por exemplo, perpassa pela temática da alimentação escolar e da sociobiodiversidade, descrevendo as apreensões sobre o valor sociocultural e nutricional de alimentos da sociobiodiversidade, bem como o papel da escola e da alimentação escolar para a comunidade local (Gambirage, 2021).

A agroecologia é uma abordagem científica e social que busca integrar os aspectos agrônômicos, ecológicos, econômicos, culturais e políticos da produção agrícola. A agroecologia propõe sistemas de produção que sejam baseados nos princípios da diversidade, da cooperação, da autonomia, da participação e da justiça social. A alimentação escolar pode apoiar a agroecologia, ao adquirir alimentos que sejam produzidos por agricultores familiares que utilizem práticas agroecológicas, como o manejo orgânico, o uso de sementes crioulas e o resgate de espécies nativas (Coelho & Bógus, 2016).

Coelho e Bógus, (2016) aduz que a soberania alimentar é o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam a alimentação adequada para toda a população. A soberania alimentar implica no reconhecimento da diversidade cultural e produtiva dos territórios, na valorização dos saberes locais, na democratização do acesso aos recursos naturais e na participação social nas decisões sobre o sistema alimentar. A alimentação escolar pode fortalecer a soberania alimentar, ao incentivar a autonomia dos estudantes e das comunidades na escolha dos alimentos que compõem o cardápio escolar, bem como na gestão participativa do programa.

A relação entre a alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar são um tema que vem sendo discutido em diversos estudos. A horta escolar pode ser uma importante estratégia pedagógica para o resgate do vínculo do alimento com a natureza e para o desenvolvimento de ações educativas na área de alimentação e nutrição (Coelho & Bógus, 2016).



O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma importante política pública de segurança alimentar e nutricional no Brasil, que visa oferecer uma alimentação saudável e adequada aos estudantes da rede pública de educação básica e criar mercados para os agricultores familiares (Brasil, 2009). O PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, com atendimento universalizado (Brasil, 1955).

O PNAE tem como objetivos contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Brasil 2009). O PNAE também busca valorizar a diversidade cultural e produtiva do país, ao incentivar a utilização de alimentos que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares locais, bem como a produção sustentável e agroecológica dos alimentos.

O PNAE é financiado por recursos federais, estaduais, distritais e municipais. O FNDE repassa os recursos federais aos entes federativos de forma automática e em até 10 parcelas anuais, entre os meses de fevereiro e novembro. O valor repassado é calculado com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, registrado no Censo Escolar, na quantidade de dias letivos (200) e nos valores per capita definidos pelo FNDE. Os valores per capita variam conforme a etapa e modalidade de ensino, sendo maiores para as creches, pré-escolas, escolas indígenas e quilombolas (Brasil, 2022).

O PNAE também prevê que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE sejam utilizados na compra direta de produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Essa medida visa fortalecer a agricultura familiar e promover o desenvolvimento local e regional. O PNAE é regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16/6/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, e pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020, que estabelece as normas operacionais do programa. O PNAE também conta com outras normativas específicas, como portarias interministeriais, resoluções do Conselho Federal de Nutricionistas e notas técnicas do FNDE. O PNAE é acompanhado e fiscalizado por diversos órgãos e instâncias, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

O conceito de cultura alimentar aplicado nas iniciativas de educação alimentar e nutricional em instituições escolares.

O aumento do sobrepeso e obesidade infantil no mundo é um problema que preocupa os especialistas em saúde, pois pode trazer vários “danos” e “riscos” para a qualidade de vida das crianças. As principais razões para esse problema são a “alimentação inadequada” e o “baixo nível de atividade física”, que podem levar ao surgimento de doenças crônicas não transmissíveis, como a obesidade. Por isso, a EAN é uma ação importante, que visa educar as crianças sobre alimentação e nutrição, prevenir doenças e promover a saúde e o bem-estar físico e emocional da população (Allirot *et al.*, 2016).

Santos (2012) ressalta que a EAN ganhou importância nas políticas públicas de alimentação e nutrição e que a promoção de uma alimentação saudável passou a fazer parte dos programas oficiais do Brasil, como a PNAN, que foi implantada no final dos anos 1990 e que incentivou as ações em alimentação e nutrição, incluindo a perspectiva de acesso universal aos alimentos. Além disso, entre 1990 e 2010, os indivíduos passaram a ser reconhecidos como



sujeitos de direitos e foram estimulados a aumentar seu poder de escolha e decisão. A EAN também está presente em outras abordagens similares, como na Estratégia Fome Zero, que foi lançada em 2001 e que valoriza a EAN junto com a educação para o consumo, e na Política Nacional de Promoção da Saúde, que foi lançada em 2006 e que dá prioridade às ações de promoção da alimentação saudável, na qual a EAN é uma estratégia importante. O mesmo se verifica na PNSAN, que foi sancionada em 2010 com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada, baseada em práticas alimentares que promovem a saúde.

A cultura alimentar é um conjunto de representações, crenças, conhecimentos e práticas que estão associados à alimentação e que são compartilhados pelos indivíduos de uma cultura ou de um grupo social. A cultura alimentar influencia os hábitos alimentares das pessoas, bem como as escolhas, preferências e rejeições de alimentos (Verthein & Amparo-Santos, 2021).

De acordo com Verthein e Amparo-Santos (2021) a educação alimentar e nutricional (EAN) é um processo educativo que visa promover a autonomia, a consciência crítica e a participação social dos indivíduos e das coletividades na promoção da saúde, da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. A EAN busca valorizar a diversidade cultural, as tradições locais e os saberes populares sobre a alimentação.

As instituições escolares são espaços privilegiados para o desenvolvimento de ações de EAN, pois permitem o envolvimento de alunos, famílias, professores e profissionais da alimentação escolar. Além disso, as escolas podem oferecer uma alimentação saudável, adequada e sustentável aos estudantes, respeitando os princípios da EAN e da cultura alimentar local.

Algumas iniciativas de EAN em instituições escolares que aplicam o conceito de cultura alimentar são:

- O programa de alimentação escolar brasileiro, que prevê que o cardápio servido nas escolas seja elaborado por nutricionistas, observando os hábitos alimentares e a cultura local. Além disso, 30% dos alimentos usados para compor as refeições devem ser adquiridos da agricultura familiar (Verthein & Amparo-Santos, 2021).
- A noção de cultura alimentar em ações de EAN em escolas brasileiras, que analisa criticamente como as compreensões sobre esse conceito têm sido articuladas em artigos científicos sobre EAN desenvolvidas em escolas da educação básica (Verthein & Amparo-Santos, 2021).
- A horta escolar como ferramenta pedagógica para a EAN, que propõe o cultivo de hortaliças e plantas medicinais na escola como uma forma de estimular o contato dos alunos com a natureza, o conhecimento sobre os alimentos e a valorização da cultura local (Verthein & Amparo-Santos, 2021).
-

Biodiversidade: conceitos e atribuídos

A vida na Terra se manifesta de diversas formas, que estão presentes no nosso dia a dia, na nossa alimentação, no nosso vestuário, nos nossos objetos. Ela nos encanta com sua variedade de cores, sons e cheiros. Ela se esconde nas profundezas dos oceanos e nas matas fechadas, mas também se mostra nas cidades, nos parques e nas feiras. Ela é ao mesmo tempo imperceptível e onipresente. A biodiversidade é o termo que usamos para descrever essa diversidade de vida. Ela foi cunhada pelo Dr. Walter G. Rosen no Fórum Nacional em BioDiversidade (Wilson, 1988, p.VI).

A Convenção da Diversidade Biológica (Brasil, 2000) foi um acordo internacional firmado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) e desde então a biodiversidade se tornou uma palavra comum e atual. Hoje em dia, a mídia



e a ciência destacam a importância de conservar a biodiversidade e os benefícios que ela traz para a humanidade.

A biodiversidade é um tema complexo e multifacetado, que envolve diferentes dimensões, abordagens e interpretações. Segundo alguns autores, a biodiversidade pode ser definida como a variedade e a riqueza da vida na Terra, incluindo os níveis genético, específico e ecossistêmico (Franco, 2013). Outros autores destacam os aspectos simbólicos, culturais, éticos e políticos da biodiversidade, que expressam os diferentes valores e significados atribuídos à natureza por diferentes grupos sociais (Thiemann & Oliveira, 2013). A biodiversidade também pode ser vista como um campo de conhecimento, que envolve diversas disciplinas científicas, como a biologia, a ecologia, a genética, a geografia, a antropologia, entre outras. Além disso, a biodiversidade pode ser compreendida como um fenômeno dinâmico, que se modifica ao longo do tempo e do espaço, em função de fatores naturais e antrópicos.

Franco, (2013) enfatiza que a educação ambiental é um processo educativo que visa à formação de uma consciência crítica e participativa sobre as questões ambientais, buscando a transformação das relações entre as pessoas e o ambiente. A biodiversidade pode ser um tema relevante para a educação ambiental, pois permite abordar as diversas dimensões da realidade ambiental, desde as mais concretas até as mais abstratas, desde as mais locais até as mais globais. A biodiversidade também pode contribuir para uma educação ambiental crítica, que respeita a pluralidade de olhares e busca a compreensão e a construção de acordos que permitam a ação em prol da diversidade de vida do planeta com base na participação e no diálogo.

Integrando Agroecologia e Soberania Alimentar para um Futuro Sustentável

A interligação entre agroecologia e soberania alimentar tem se revelado um tema central no cenário agrícola contemporâneo, oferecendo um caminho promissor para enfrentar os desafios globais de segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e justiça social. Enquanto a agroecologia promove sistemas agrícolas baseados em princípios ecológicos, a soberania alimentar enfatiza o direito das comunidades de determinar suas políticas alimentares. Juntas, essas abordagens formam um poderoso arcabouço conceitual e prático para transformar a agricultura (Cunha, Beling & Fagundes, 2015).

A agroecologia, ao adotar uma visão holística dos sistemas agrícolas, promove a diversificação de culturas, a utilização responsável dos recursos naturais e a minimização dos impactos ambientais. Ela prioriza a resiliência, adaptando-se às mudanças climáticas e mitigando riscos. Através de práticas como a rotação de culturas, policulturas e manejo integrado de pragas, a agroecologia busca a sustentabilidade a longo prazo, preservando a biodiversidade e os ecossistemas naturais (Campos, Nascimento & Reis, 2021).

Cunha, Beling e Fagundes (2015) destacam que a soberania alimentar coloca as comunidades no centro das decisões relacionadas à produção, distribuição e consumo de alimentos. Ela desafia os modelos de agricultura industrial e a globalização alimentar, promovendo sistemas baseados na cultura local, conhecimento tradicional e diversidade alimentar. A soberania alimentar reforça a importância de políticas que protejam os direitos dos agricultores, das populações indígenas e das comunidades rurais, permitindo-lhes participar ativamente na criação de sistemas alimentares mais justos e equitativos.

A convergência da agroecologia e da soberania alimentar ressalta a necessidade de uma transição rumo a sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. Ao promover a produção de alimentos de maneira ecologicamente saudável e socialmente justa, essas abordagens oferecem soluções para desafios globais prementes. A adoção de práticas agroecológicas fortalece a segurança alimentar local, reduzindo a dependência de importações



e mitigando os efeitos das flutuações de preços internacionais (Campos, Nascimento & Reis, 2021).

Em suma, o casamento entre agroecologia e soberania alimentar representa um roteiro transformador para a agricultura e a alimentação. Ao reconectar os agricultores com o conhecimento da terra e os consumidores com a origem de seus alimentos, essas abordagens não apenas asseguram a disponibilidade de alimentos nutritivos, mas também cultivam a sustentabilidade ambiental e a justiça social. Diante dos desafios globais, investir em políticas e práticas que fomentem a agroecologia e a soberania alimentar emerge como um imperativo para forjar um futuro mais resiliente e equitativo.

Metodologia

O principal objetivo do estudo foi explorar as evidências em publicações relatando pesquisas que abordam a relação entre a alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar

Estratégia de pesquisa

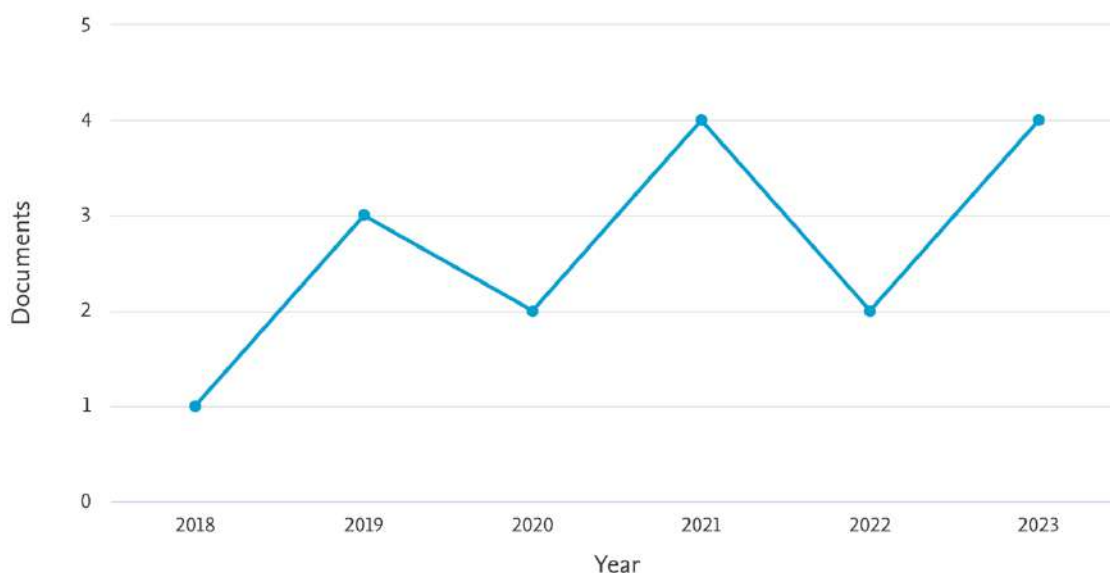
Uma busca sistemática da literatura foi realizada usando os seguintes bancos de dados: Lens e Scopus. Optamos por limitar a revisão aos estudos mais recentes, incluindo apenas artigos publicados nos últimos 5 anos e 96 dias (julho de 2018 a julho de 2023) e aplicando a seleção dos seguintes termos de pesquisa e palavras-chave: educação, alimentação, cultura e biodiversidade. Para proporcionar rigor na pesquisa, as palavras-chave foram cruzadas com o operador booleano OR/AND (Liberati et al., 2009).

Os padrões de declaração PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews e Meta-Analyses*) foram seguidos para a realização da revisão sistemática. Com base nas características deste estudo, metodologias descritivas e qualitativas, bem como aplicações do método do Estado do Conhecimento foram realizados para o ensaio exploratório (Knoke & Yang, 2008). A fim de explorar evidências internacionais sobre o tema, os descritores utilizados na base da Scopus foram creditados na língua inglesa.

CrITÉRIOS de Inclusão e Seleção de Estudos

A revisão incluiu estudos que corresponderam aos seguintes critérios de inclusão: (a) foram escritos em português ou inglês, (b) abordaram o tema da relação entre a alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar, (c) apareceram em publicações revisadas por pares, e (d) foram publicados com acesso aberto. Os estudos foram eliminados se eles: (a) não fossem de acesso total ao texto, (b) não fossem relevantes para a área da educação, (c) fossem anais de conferências, resenhas, capítulos de livros, livros ou outros tipos de publicações, ou (d) fossem artigos publicado em outros idiomas.

Em uma primeira busca, considerando os critérios de inclusão selecionados, um total de XX registros foram recuperados de todas as bases de dados selecionadas (22 publicações) Lens = 06 e Scopus= 16. Além disso, as listas de referências dos artigos selecionados foram revisadas. **A Figura 1** mostra a distribuição e evolução do número de artigos publicados no período 2018-2023 na base de dados da Scopus.

Figura 1. Distribuição e evolução dos artigos por ano base de dados da Scopus

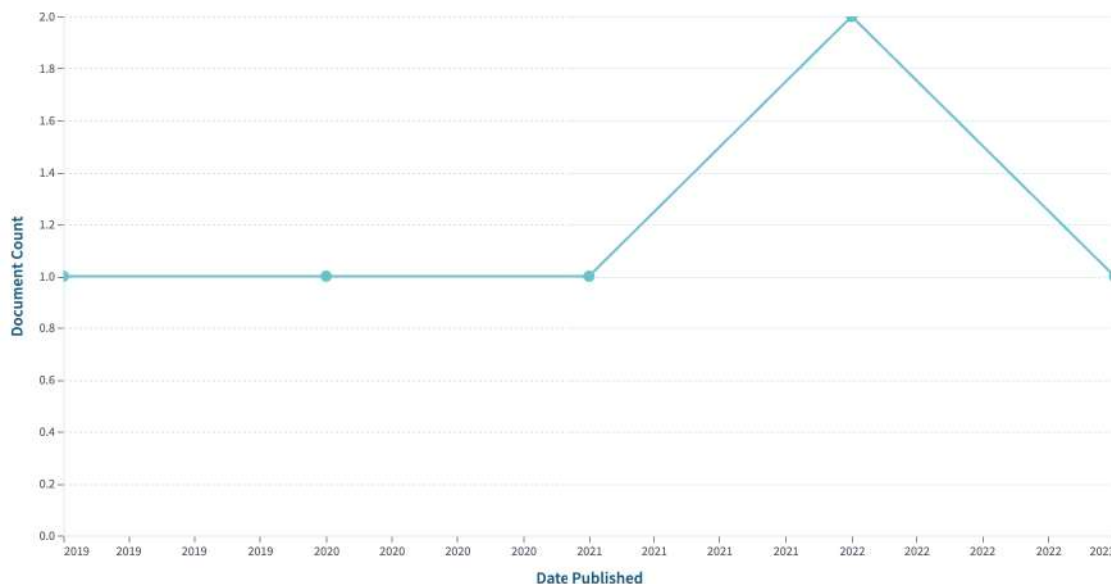
Fonte: Scopus

A justificativa por utilizar a base Scopus é porque ela é uma das ferramentas mais populares no mundo acadêmico, sendo uma plataforma de pesquisa que indexa resumos e citações de artigos científicos, livros e outros tipos de publicações. Ela abrange diversas áreas do conhecimento, como ciências sociais, humanas, exatas e da saúde. A base Scopus é mantida pela editora Elsevier e possui cerca de 36 mil títulos de mais de 11 mil editoras internacionais. Scopus é uma fonte confiável e abrangente de informação científica, que pode ser usada para elaborar trabalhos acadêmicos, fundamentar teorias e acompanhar as tendências da produção do conhecimento.

Deste modo, a utilização dos descritores na base, gerou um total de 16 documentos que atenderam os critérios de inclusão. Apenas um documento em 2018, 3 artigos em 2019, 2 artigos em 2020, 4 artigos em 2021, 2 artigos em 2022 e por último 4 artigos em 2023.

A figura 02 a seguir é da fonte da plataforma lens.org que é um recurso público que oferece acesso e análise de conhecimento científico e tecnológico, integrando dados de obras acadêmicas e patentes. Ela permite descobrir, gerenciar e compartilhar informações sobre inovação, colaboração e impacto de pesquisas. A plataforma lens.org é mantida pela organização social cambia e possui mais de 225 milhões de obras acadêmicas, 127 milhões de registros de patentes e mais de 370 milhões de sequências biológicas patenteadas. A plataforma lens.org é uma fonte aberta e confiável de informação científica, que pode ser usada para resolver problemas complexos, criar produtos e práticas inovadoras e formar parcerias baseadas em evidências.

Figura 2. Distribuição e evolução dos artigos por ano base de dados da Lens.org



Fonte: Lens.org

A plataforma Lens gerou apenas 6 documentos com descritores selecionados. 3 artigos do ano de 2019 a 2021 e 2 artigos em 2022 e um artigo em 2023. A plataforma Lens, por ser mais diversificada na análise da pesquisa, ela gerou uma nuvem de palavras acerca dos principais campos de estudo. Na figura 03 é possível visualizar.

Figura 3. Nuvem de palavras dos principais campos de estudo



Fonte: Lens.org

Extração de dados

Posteriormente, os artigos selecionados foram codificados para o procedimento de análise e discussão em um banco de dados do qual as informações foram interpoladas em gráficos e tabelas. **O quadro 1** apresenta um resumo da análise detalhada dos artigos selecionados, indicando todas as informações relevantes para a revisão contidas nos critérios de inclusão.

Após triagem inicial, foram excluídos 3 registros repetidos. Examinados os registros restantes, foram eliminados 10 documentos que não atendiam aos critérios de inclusão, pois 3 eram publicados em idioma diferente do português, inglês ou espanhol, 2 eram um tipo de documento excluído (teses de doutorado dissertações, comunicações, atas de congressos e relatórios técnicos), 3 pertenciam a outras áreas que não a educação e 2 não estavam disponíveis na íntegra, restando 10 registros. Contudo, uma análise criteriosa de seleção dentre os 10 manuscritos encontrados foi realizada para extrair as três obras que mais se concatenam com o tema aqui proposto.

Nesse sentido, uma base de dados foi então utilizada para codificar os artigos escolhidos para o processo de análise e discussão, e os dados foram interpolados em gráficos e quadros. Os quadros a seguir fornece uma visão geral da descrição aprofundada dos artigos escolhidos para análise, destacando todos os detalhes importantes para a revisão que foram incluídos nos critérios de inclusão.

Quadro 01 - Descrição dos artigos selecionados.

Autor(a)	Título	Objetivo	Ano	Resultados	País
(BRYANT <i>et al.</i> , 2023)	Compreender os sistemas alimentares escolares para apoiar o desenvolvimento e implementação de políticas e intervenções baseadas na alimentação	O estudo teve como objetivo desenvolver um mapa dos sistemas alimentares escolares usando uma abordagem de pensamento sistêmico para ajudar a identificar os principais fatores que influenciam a escolha alimentar das crianças da escola primária	2023	O mapa final dos sistemas 'CONNECTS-Food' incluiu 202 fatores que foram agrupados em 27 nós. A análise temática identificou quatro temas principais: liderança e currículo; preferência alimentar infantil; ambiente doméstico; e ambiente alimentar escolar. A análise da rede destacou factores-chave que influenciam a dieta infantil durante o dia escolar, que estavam em grande parte de acordo com a análise temática; incluindo: 'fundos/recursos disponíveis',	Inglaterra



				'conhecimento de iniciativas e recursos', 'preferência e ingestão alimentar infantil', 'elegibilidade para refeições escolares gratuitas', 'circunstâncias familiares e comportamentos alimentares', 'normas sociais/de pares', 'prioridades de diretores e líderes seniores". Conclusões: O nosso mapa de sistemas demonstra a necessidade de considerar factores externos às escolas e aos seus ambientes alimentares. O mapa apoia a identificação de potenciais ações, intervenções e políticas para facilitar um impacto positivo em todo o sistema na alimentação das crianças	
Bryant, M., Burton, W., O’Kane, N., Woodside, J. V., Ahern, S., Garnett, P., Spence, S., Sharif, A., Rutter, H., Ball T., & Evans, C. E. L. (2023). Understanding school food systems to support the development and implementation of food-based policies and interventions. <i>International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity</i> , 20(1), 29. https://doi.org/10.1186/s12966-023-01432-2					

Fonte: elaboração própria

Quadro 02 - Descrição dos artigos selecionados.

Autor(a)	Título	Objetivo	Ano	Resultados	País
(LARSON, 2023)	Preocupações com a segurança alimentar e apoio à defesa alimentar: um estudo transcultural	O objetivo do estudo foi analisar os consumidores dentro ou entre países tiverem atitudes diferentes em relação aos riscos, poderá ser difícil gerar apoio político suficiente para a construção de um sistema internacional de segurança alimentar. Uma pesquisa exclusiva com consumidores adultos nos EUA, Reino Unido, Espanha, Itália, Alemanha e Japão identificou as atitudes dos consumidores em relação à segurança alimentar tradicional e à defesa alimentar. Preocupações com a segurança alimentar tradicional, confiança no sistema para prevenir a contaminação intencional, e as alocações de financiamento entre a segurança alimentar e a defesa alimentar foram examinadas em modelos com dois conjuntos de medidas de controle cultural	2023	Os resultados apresentaram que muitas pessoas perceberam que a segurança alimentar é diferente da defesa alimentar. As preocupações com a segurança alimentar estavam ligadas ao gênero, idade, presença de crianças, educação, rendimento, distância do poder, prevenção da incerteza e masculinidade. A confiança na defesa alimentar foi associada ao sexo, idade, distância do poder e evitação da incerteza. As alocações de financiamento foram examinadas em dois modelos e a distância do poder, a evitação da incerteza e o individualismo foram significativos. Embora se esperasse que as baixas preocupações com a segurança alimentar e a baixa confiança na defesa alimentar aumentassem a quota de alocação para a defesa alimentar, isto não foi confirmado nos dados. Muitas diferenças foram	Estados Unidos



				notadas entre os países, mostrando a importância da cultura para a compreensão das atitudes frente aos riscos alimentares. Embora ambos os conjuntos de medidas culturais tenham contribuído significativamente, nenhum deles foi considerado superior às variáveis dummy do país.	
--	--	--	--	--	--

Larson, RB (2023). Preocupações com a segurança alimentar e apoio à defesa alimentar: um estudo transcultural. *Journal of Risk Research*, 26 (2), 113–132. <https://doi.org/10.1080/13669877.2022.2108111>

Fonte: elaboração própria

Quadro 03 - Descrição dos artigos selecionados.

Autor(a)	Título	Objetivo	Ano	Resultados	País
(VANWINKLE, 2022)	Colonização pela couve: marginalização, soberania e aprendizagem experiencial na educação de sistemas alimentares críticos	O estudo tem como objetivo explorar as formas como os currículos participativos e indígenas de soberania alimentar e de sementes podem ajudar a descolonizar estes mais novos tipos de imposições hegemônicas e a reafirmar os sistemas alimentares tradicionais	2022	O estudo mostra que os contextos globais cada vez mais interculturais, o desempenho e a promoção de alimentos saudáveis e de “boa” comida (comida saludable) foram confundidos com uma gama cada vez menor de tendências icônicas de vegetais e de “superalimentos” que muitas vezes reflectem as preferências de saúde e dietéticas de uma população abastada. e/ou cultura de consumo aspiracional. Estas cultivares colonizadoras e as tendências da alta gastronomia que incorporam, muitas vezes substituem conhecimentos, técnicas e produtos alimentares indígenas já comprometidos pela	Estados Unidos



				penetração de alimentos processados.	
Van Winkle, TN (2023). Colonização pela couve: marginalização, soberania e aprendizagem experiencial na educação de sistemas alimentares críticos. <i>Comida, Cultura e Sociedade</i> , 26 (5), 1072–1084. https://doi.org/10.1080/15528014.2022.2077531					

Fonte: elaboração própria

O primeiro artigo selecionado investiga os fatores que influenciam as escolhas alimentares de crianças em idade escolar no Reino Unido. Os autores utilizaram uma abordagem de sistemas para identificar as principais interconexões entre os diferentes elementos do sistema alimentar escolar.

Os resultados do estudo mostraram que os fatores que mais influenciam as escolhas alimentares de crianças em idade escolar são:

- A qualidade dos alimentos disponíveis na escola: As crianças são mais propensas a escolher alimentos nutritivos quando estes são atrativos, saborosos e acessíveis.
- A cultura alimentar na escola: As crianças são mais propensas a adotar comportamentos alimentares saudáveis quando a escola promove uma cultura alimentar saudável, incluindo a oferta de alimentos nutritivos, a educação nutricional e a criação de um ambiente escolar saudável.
- Os fatores socioeconômicos e ambientais: Os fatores socioeconômicos e ambientais, como a pobreza, a obesidade parental e a disponibilidade de alimentos saudáveis na comunidade, também podem influenciar as escolhas alimentares de crianças em idade escolar.

Bryant et al., (2023) concluem que, para melhorar as escolhas alimentares de crianças em idade escolar, é necessário abordar os fatores que influenciam estas escolhas de forma holística. As intervenções devem ser baseadas numa abordagem de sistemas que considere a interconexão entre os diferentes elementos do sistema alimentar escolar.

O segundo artigo foi escrito por Ronald B. Larson, publicado em 2023 na revista *Journal of Risk Research*. Nesse estudo o autor investiga as atitudes de consumidores em relação à segurança alimentar e defesa alimentar em seis países desenvolvidos: Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Itália, Alemanha e Japão.

O estudo utilizou uma pesquisa online com 1.500 adultos em cada país. Os resultados mostraram que, em geral, os consumidores têm mais preocupações com a segurança alimentar do que com a defesa alimentar. As preocupações com a segurança alimentar foram influenciadas por fatores demográficos, como idade, sexo, presença de filhos, educação e renda. Também foram influenciadas por fatores culturais, como distância do poder, evitação de incerteza e masculinidade.

A confiança na capacidade do sistema para prevenir contaminação intencional foi maior do que a preocupação com a defesa alimentar. A confiança foi influenciada por fatores demográficos semelhantes aos da segurança alimentar, bem como por fatores culturais, como distância do poder e evitação de incerteza (Larson, 2023).



Larson, (2023) enfatiza que os consumidores foram solicitados a escolher entre alocar 100 pontos entre segurança alimentar e defesa alimentar. Os resultados mostraram que os consumidores estão dispostos a investir mais na segurança alimentar do que na defesa alimentar.

O estudo concluiu que as atitudes de consumidores em relação à segurança alimentar e defesa alimentar variam de acordo com a cultura. Essas variações podem ter implicações para o desenvolvimento de políticas e programas de segurança alimentar e defesa alimentar.

Algumas das principais descobertas do estudo incluem:

- Os consumidores têm mais preocupações com a segurança alimentar do que com a defesa alimentar.
- As preocupações com a segurança alimentar são influenciadas por fatores demográficos e culturais.
- A confiança na capacidade do sistema para prevenir contaminação intencional é maior do que a preocupação com a defesa alimentar.
- Os consumidores estão dispostos a investir mais na segurança alimentar do que na defesa alimentar.

O estudo fornece informações importantes para a compreensão das atitudes de consumidores em relação à segurança alimentar e defesa alimentar. Essas informações podem ser usadas para desenvolver políticas e programas mais eficazes para proteger a segurança alimentar.

Por fim, o último artigo dessa seleção é intitulado: "Colonização por couve: marginalização, soberania e aprendizagem experiencial na educação de sistemas alimentares críticos", de Tony N. VanWinkle, publicado em maio de 2022 na revista Food, Culture & Society. O autor discute o impacto da hegemonia alimentar global na educação de sistemas alimentares. VanWinkle (2022) argumenta que a promoção de alimentos saudáveis e "superalimentos" icônicos, como couve, muitas vezes reflete as preferências alimentares e de saúde de uma cultura consumidora próspera e/ou aspiracional. Essas cultivares colonizadoras, e as tendências de alta gastronomia que elas incorporam, frequentemente deslocam os conhecimentos, técnicas e produtos alimentares indígenas, que já foram comprometidos pela penetração de alimentos processados.

VanWinkle defende que a educação de sistemas alimentares críticos deve abordar a questão da marginalização alimentar. Ele sugere que os currículos participativos, de soberania alimentar e de sementes indígenas podem ajudar a descolonizar esses novos tipos de imposições hegemônicas e reafirmar os sistemas alimentares tradicionais.

O autor apresenta dois exemplos de projetos pedagógicos experienciais que abordam essas questões. No primeiro, estudantes em uma escola secundária em Vermont visitaram uma fazenda de propriedade indígena e aprenderam sobre a importância da soberania alimentar para as comunidades indígenas. No segundo, estudantes universitários em Guatemala participaram de um projeto comunitário para restaurar uma variedade tradicional de feijão.

VanWinkle conclui que a educação de sistemas alimentares críticos deve ser centrada na experiência e no envolvimento dos alunos. Ele argumenta que essa abordagem pode ajudar os alunos a desenvolver uma compreensão crítica do sistema alimentar global e a se envolver na luta pela soberania alimentar.



Considerações Finais

Este estudo apresenta os resultados de estudos relacionados a pesquisas que abordam a alimentação escolar a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar. Ao longo do estudo, pudemos conhecer o impacto e a presença da produção científica nessa área nas seguintes bases de dados: Lens e Scopus. A escolha desses repositórios deveu-se à sua importância em publicações de relevância científica. Examinando os resultados, a pesquisa neste campo tem gerado atualmente maior interesse. Isso indica um maior interesse por esse assunto desde 2020, aspecto que vai ao encontro de outros estudos. No entanto, o tema ainda está em fase inicial e de expansão, pois sua magnitude não é muito significativa em relação a outras pesquisas.

A produção científica em relação acerca alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar têm se desenvolvido e despertado grande interesse em todo o mundo, principalmente levando em consideração o aumento do número de crianças com obesidade infantil entre outros etc. Essa situação sugere que pesquisas futuras devem analisar se o país influencia no nível de impacto acerca alimentação escolar a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar.

Contudo, observamos nessa pesquisa exploratória que a alimentação escolar é um tema relevante para a promoção da saúde, da educação e do desenvolvimento sustentável. A relação entre a alimentação escolar e a cultura, a biodiversidade, a agroecologia e a soberania alimentar foram exploradas por meio de diferentes pesquisas que abordam aspectos teóricos, conceituais, metodológicos e práticos. Essas pesquisas evidenciam que a alimentação escolar é um campo rico para a produção de conhecimentos que articulam diferentes dimensões da alimentação humana. Além disso, elas apontam para a necessidade de ampliar o diálogo entre os diversos atores envolvidos na alimentação escolar, como gestores públicos, nutricionistas, agricultores familiares, educadores, estudantes e famílias.

Referência

- Allirot, X., Da Quinta, N., Chokupermal, K., & Urdaneta, E. (2016). Envolver as crianças em atividades culinárias: uma estratégia potencial para direcionar as escolhas alimentares para novos alimentos que contenham vegetais. *Apetite*, 103, 275–285. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.04.031>
- Azevedo, E.D. (2017). Alimentação, sociedade e cultura: Temas contemporâneos. *Sociologias*, 19 (44), 276–307. <https://doi.org/10.1590/15174522-019004412>
- Boog, M.C.F. (1997). Educação nutricional: passado, presente, futuro. *Rev Nutr PUCAMP*, (10).
- Brasil. (1955). Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2009). Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.



- Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2022). *Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: caderno de legislação 2022*. FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CADERNODELEGISLAO2022atualizadaltimaverso.pdf>. Acesso em: 16 de maio de 2023.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. (2000). *Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB*.
- Bryant, M., Burton, W., O'Kane, N., Woodside, JV, Ahern, S., Garnett, P., Spence, S., Sharif, A., Rutter, H., Baker, T. e Evans, CEL (2023). Compreender os sistemas alimentares escolares para apoiar o desenvolvimento e implementação de políticas e intervenções baseadas na alimentação. *Jornal Internacional de Nutrição Comportamental e Atividade Física*, 20 (1), 29. <https://doi.org/10.1186/s12966-023-01432-2>
- Campos, V. G., Nascimento, A. G. do, & Reis, R. de S. (2021). Soberania alimentar e agroecologia: Direitos humanos, políticas públicas e empoderamento feminino. *Cadernos de Agroecologia*, 16(1).
- Coelho, DEP, & Bógus, CM (2016). Vivências de plantar e comer: A horta escolar como prática educativa, sob a perspectiva dos educadores. *Saúde e Sociedade*, 25 (3), 761–770. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902016149487>
- Cunha, A. S., Beling, H. M., & Fagundes, L. A. (2015). Soberania Alimentar e Agroecologia: uma relação intrínseca. *Cadernos de Agroecologia*, 10(3).
- Franco, JLDA (2013). O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: Da preservação da natureza selvagem à conservação da biodiversidade. *História (São Paulo)*, 32 (2), 21–48. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742013000200003>.
- Larson, RB (2023). Preocupações com a segurança alimentar e apoio à defesa alimentar: um estudo transcultural. *Journal of Risk Research*, 26 (2), 113–132. <https://doi.org/10.1080/13669877.2022.2108118>
- Magnus Hendler, V., Oliveira, LDD, Hagen, MEK, Solans, AM, Silva, QMSD, Barbosa Palma, L., Silva, VLD, Rios, ADO, Seabra, LMJ, & Ruiz, ENF (2021). Sociobiodiversidade e alimentação escolar: Uma experiência no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. *Interações (Campo Grande)*, 1003–1020. <https://doi.org/10.20435/inter.v22i3.3217>
- Santos, L.A.S. (2012). O fazer educação alimentar e nutricional: algumas contribuições para reflexão. *Ciênc. Saúde Colet. (Impr.)*, p. 455–462, 2012.
- Thiemann, FT, & De Oliveira, HT (2013). Biodiversidade: Sentidos atribuídos e as contribuições do tema para uma educação ambiental crítica. *Pesquisa em Educação Ambiental*, 8 (1), 114. <https://doi.org/10.18675/2177-580X.vol8.n1.p114-128>



- Van Winkle, TN (2023). Colonização pela couve: marginalização, soberania e aprendizagem experiencial na educação de sistemas alimentares críticos. *Comida, Cultura e Sociedade*, 26 (5), 1072–1084. <https://doi.org/10.1080/15528014.2022.2077531>
- Verthein, UP, & Amparo-Santos, L. (2021). A noção de cultura alimentar em ações de educação alimentar e nutricional nas escolas brasileiras: Uma análise crítica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26 (supl. 3), 4849–4858. <https://doi.org/10.1590/1413-812320212611.3.01932020>
- Wilson, E. O. (1988). *Biodiversity*. National Academy Press. Disponível em: <http://www.nap.edu/catalog/989.html>.



ISSN: 2675-1925

ARTIGO DE REVISÃO

Listas de conteúdos disponíveis em [Oasisbr](https://www.oasisbr.org/)

Cadernos do FNDE

Página da revista:

<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE>

Scopus vs. Web of Science: uma avaliação comparativa das principais bases de dados para a pesquisa acadêmica

Scopus vs. Web of Science: A Comparative Evaluation of the Leading Databases for Academic Research

Danilo da Costa¹Gustavo Javier Castro Silva²Maria Aparecida de Assunção³

Informações da publicação

DOI: [10.5281/zenodo.10777653](https://doi.org/10.5281/zenodo.10777653)

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 14/03/2023

Aceito em: 19/08/2023

Publicado em: 20/12/2023

Palavras-chave:

Scopus

Web of Science

Base de dados

Pesquisa Acadêmica

Keywords:

Scopus

Web of Science

Database

Academic Research

Resumo

Na era digital, a capacidade de acessar rapidamente informações de pesquisa confiáveis e de alta qualidade é fundamental para acadêmicos, pesquisadores e profissionais. Neste contexto, duas das principais bases de dados globais, Scopus e Web of Science, emergem como ferramentas essenciais para a pesquisa acadêmica, oferecendo vastos repositórios de artigos de periódicos, conferências, livros e outros materiais científicos. Este artigo visa oferecer uma avaliação comparativa dessas plataformas, abordando suas características, cobertura de conteúdo, ferramentas de análise e impacto na comunidade acadêmica.

Abstract

In the digital age, the ability to quickly access reliable and high-quality research information is crucial for academics, researchers, and professionals. In this context, two of the leading global databases, Scopus and Web of Science, emerge as essential tools for academic research, offering vast repositories of journal articles, conference proceedings, books, and other scientific materials. This article aims to provide a comparative assessment of these platforms, addressing their features, content coverage, analytical tools, and impact on the academic community.



¹ Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Mestre em Educação. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional; em Direito Administrativo; em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista; em Didática do Ensino Superior em EAD. Licenciado em Geografia. Pesquisador. Editor. Professor universitário

² Possui graduação em Filosofia - Pontifícia Universidad Catolica de Valparaiso (1987), mestrado em Ciência Política pela Pontifícia Universidad Catolica de Chile (1991), mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1993) e doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (2008). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Ética, Política Educacional e Teoria das Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: política internacional, políticas públicas, América Latina e ensino superior.

³ Possui mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais em BH, ano de 1993. É pos-graduada em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília de 1987 a 1988. É graduada em Administração pela União Educacional de Brasília (1985). De 2010 até o momento atua no Centro Universitário Processus - UniProcessus. É professora e pesquisadora do UniProcessus onde atualmente é a coordenadora do Curso de Bacharel em Administração e Administração Pública e também dos cursos Superiores de Tecnologia em Recursos Humanos e Gestão Pública. Em 1 de junho de 2022, pela Portaria 009/2022 foi nomeada Pró-reitora acadêmica.

Introdução

Scopus e Web of Science são duas das principais bases de dados utilizadas na pesquisa acadêmica. Ambas oferecem uma vasta gama de recursos e ferramentas que facilitam a realização de uma revisão bibliográfica em um determinado assunto. Este artigo visa comparar essas duas bases de dados, destacando suas semelhanças e diferenças, e avaliando qual delas pode ser mais adequada para diferentes tipos de pesquisa.

As bases de dados acadêmicas são fontes de informação eletrônicas que permitem a pesquisa interativa de documentos científicos, como artigos de revistas, livros, dissertações, teses, entre outros. Elas são fundamentais para o desenvolvimento e a disseminação do conhecimento científico, pois facilitam a descoberta de novas pesquisas, promovem a colaboração entre pesquisadores, auxiliam na identificação de tendências e contribuem para o avanço das diferentes áreas do conhecimento (Packer, 2014).

A indexação bibliográfica é o processo de incluir os documentos científicos nas bases de dados, de acordo com critérios de qualidade, relevância e normalização. A indexação garante a confiabilidade, a credibilidade e a visibilidade das publicações, além de possibilitar a recuperação eficiente das informações por meio de mecanismos de busca (Dantas, 2004).

A Scopus e a Web of Science são duas das principais bases de dados de citações científicas do mundo, que abrangem diversas áreas do conhecimento e fornecem acesso a milhões de artigos publicados em revistas acadêmicas de diferentes editoras (Spinak, 2019). Essas bases de dados permitem aos pesquisadores encontrar informações relevantes e confiáveis sobre o estado da arte de suas disciplinas, identificar tendências e lacunas de pesquisa, avaliar o impacto e a qualidade de suas publicações e de outros autores, instituições e países, e estabelecer colaborações e redes de pesquisa (Santos & Alperstedt, 2016).

A Scopus, lançada em 2004 pela Elsevier, é considerada a maior base de dados de citações do mundo, com mais de 91 milhões de registros, incluindo mais de 27.950 títulos de séries ativas e mais de 292 mil livros. A Scopus oferece ferramentas avançadas de pesquisa e análise, que permitem aos usuários filtrar, comparar e visualizar dados de forma rápida e intuitiva. A Scopus também utiliza inteligência artificial para melhorar a experiência de pesquisa, gerando novos insights e facilitando a descoberta de conhecimento (Elsevier, 2020).

A Web of Science, criada em 1964 pela Clarivate Analytics, é uma das bases de dados de citações mais antigas e prestigiadas do mundo, com mais de 74 milhões de registros, incluindo mais de 21.100 títulos de séries ativas e mais de 230 mil livros ². A Web of Science possui uma coleção núcleo (Core Collection) que seleciona as revistas mais influentes e rigorosas de cada área, além de outras coleções que abrangem fontes regionais, emergentes e especializadas. A Web of Science também dispõe de ferramentas analíticas e indicadores bibliométricos, que auxiliam os usuários a medir o desempenho e o impacto de suas pesquisas (Santos & Alperstedt, 2016).

A Scopus e a Web of Science apresentam vantagens e limitações em relação à cobertura, atualização, consistência e funcionalidade de seus conteúdos e serviços ³. Por isso, é recomendável que os pesquisadores utilizem ambas as bases de dados de forma complementar, a fim de obter uma visão mais ampla e precisa da literatura científica de seu interesse. Além disso, é importante que os pesquisadores conheçam os critérios e as características de cada base de dados, para que possam realizar buscas eficientes e interpretar corretamente os resultados obtidos (Suela et al., 2021).

A importância das bases de dados acadêmicas, como a Scopus e Web of Science, para os estudantes e pesquisadores é inegável, pois elas oferecem acesso à informação científica atualizada, assertiva e confiável, que pode servir de base para a fundamentação teórica, a revisão de literatura, a análise crítica e a proposição de novos estudos. Além disso, elas permitem que os autores publiquem seus trabalhos em revistas indexadas, aumentando o

reconhecimento e o impacto de suas pesquisas na comunidade científica e na sociedade (Packer, 2014).

Metodologia

Para esta revisão, foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos. A análise qualitativa envolveu a avaliação das características e funcionalidades de cada base de dados, enquanto a análise quantitativa envolveu a comparação de métricas específicas, como o número de títulos indexados e a frequência de atualização

Cobertura de Indexação

Um estudo recente mostrou que o Google Acadêmico tem consistentemente o maior percentual de citações em todas as áreas (93% – 96%), bem à frente do Scopus (35% – 77%) e do WoS (27% – 73%). No entanto, é importante notar que valores mais altos nem sempre significam maior qualidade ou melhor indexação, uma vez que a inclusão de mais documentos de menor qualidade ou impacto pode refletir em outras facetas da análise (Spinak, 2019). A cobertura de indexação é um aspecto crucial ao avaliar a eficácia de uma base de dados acadêmica. Refere-se ao número de periódicos que uma base de dados indexa e, portanto, à quantidade de literatura acadêmica à qual os pesquisadores podem ter acesso através dessa base de dados

Scopus

A Scopus é conhecida por sua ampla cobertura de indexação. Ela indexa mais periódicos e registros do que a Web of Science. Estudos recentes indicam que cerca de 99,11% dos periódicos indexados na Web of Science também estão indexados na Scopus. Além disso, a Scopus tem 96,42% de seus periódicos indexados também cobertos pela Dimensions, outra base de dados acadêmica. Isso faz da Scopus a base de dados mais exaustiva em termos de cobertura de periódicos, com 82,22% mais periódicos do que a Web of Science e 48,17% mais periódicos do que a Scopus (Xu et al., 2020)

No entanto, Xu et al., (2020) destaca que é importante notar que uma maior cobertura de indexação não significa necessariamente uma maior qualidade. A inclusão de mais documentos de menor qualidade ou impacto pode afetar outras facetas da análise. Portanto, os pesquisadores devem considerar essas diferenças ao escolher a base de dados para sua pesquisa

Web of Science

Por outro lado, a Web of Science é mais seletiva em termos de cobertura de periódicos. Cerca de 99,11% e 96,61% dos periódicos indexados na Web of Science também estão indexados na Scopus e na Dimensions, respectivamente. Isso indica que a Web of Science pode ter menos periódicos indexados, mas esses periódicos podem ser de maior qualidade ou relevância para certas áreas de pesquisa.

Desta forma, tanto a Scopus quanto a Web of Science oferecem coberturas de indexação significativas, mas diferem em termos de quantidade e seleção de periódicos. A escolha entre as duas pode depender do campo específico de pesquisa e das necessidades individuais do pesquisador. É crucial que os pesquisadores estejam cientes dessas diferenças ao escolher a base de dados para sua pesquisa (Xu et al., 2020).

Funcionalidades

A base Scopus disponibiliza um melhor manejo de dados dentro de seu próprio portal, por meio de filtros e maior detalhe para filtros de pesquisa, enquanto a base Web of Science

disponibiliza suas informações de uma forma mais completa quando se trata da exportação de seus dados para planilhas eletrônicas (Suela et al., 2021).

As funcionalidades de uma base de dados acadêmica são cruciais para determinar sua utilidade para os pesquisadores. Scopus e Web of Science, sendo duas das bases de dados acadêmicas mais populares, oferecem uma variedade de funcionalidades que facilitam a pesquisa acadêmica (Visser & Waltman, 2019).

A Scopus, é conhecida por suas funcionalidades abrangentes. Ela cobre mais de 76 milhões de registros, incluindo artigos de periódicos, trabalhos de conferências, capítulos de livros e patentes. A Scopus oferece uma variedade de métricas para avaliar o impacto da pesquisa, incluindo o índice h, SJR e SNIP. Além disso, a Scopus implementa um sistema de indexação independente e é frequentemente considerada mais amigável ao usuário. Ela também fornece mais ferramentas de colaboração do que a Web of Science, como perfis de autores e uma rede de colaboração (Harzing, 2019).

A Web of Science, também oferece uma gama de funcionalidades. Ela indexa mais de 20.000 periódicos de todo o mundo e cobre mais de 100 milhões de registros, incluindo artigos de periódicos, trabalhos de conferências, capítulos de livros e patentes. A Web of Science é conhecida por fornecer a citação mais aprofundada por fonte (Harzing, 2019).

De acordo com Singh, et al., (2021), tanto a Scopus quanto a Web of Science oferecem uma variedade de funcionalidades que podem facilitar a pesquisa acadêmica. No entanto, existem diferenças significativas entre as duas bases de dados em termos de funcionalidades oferecidas. Portanto, a escolha entre as duas pode depender das necessidades específicas do pesquisador

Atualização e Período de Cobertura

A Web of Science é atualizada semanalmente e sua cobertura remonta a 1900. Por outro lado, a Scopus é atualizada diariamente e sua cobertura remonta a 1823. A atualização e o período de cobertura são aspectos fundamentais ao avaliar a eficácia de uma base de dados acadêmica. Eles se referem à frequência com que a base de dados é atualizada com novos registros e ao período de tempo que a base de dados abrange (Singh, et al., 2021)

A Scopus, lançada em 2004 pela Elsevier, é conhecida por sua atualização diária e ampla cobertura temporal. Ela cobre mais de 76 milhões de registros, incluindo artigos de periódicos, trabalhos de conferências, capítulos de livros e patentes. A cobertura temporal da Scopus remonta a 1823, tornando-a uma valiosa fonte de informação para pesquisas históricas.

A Web of Science, lançada em 1960 pela *Clarivate Analytics*, também é conhecida por sua ampla cobertura temporal, embora seja atualizada semanalmente. Ela indexa mais de 20.000 periódicos de todo o mundo e cobre mais de 100 milhões de registros, incluindo artigos de periódicos, trabalhos de conferências, capítulos de livros e patentes. A cobertura temporal da Web of Science remonta a 1900 (Singh, et al., 2021). A Scopus quanto a Web of Science oferecem atualizações regulares e coberturas temporais significativas. No entanto, existem diferenças significativas entre as duas bases de dados em termos de frequência de atualização e período de cobertura. Portanto, a escolha entre as duas pode depender das necessidades específicas do pesquisador.

Conclusão

Ambas as bases de dados têm suas vantagens e desvantagens, e a escolha entre elas pode depender do tipo específico de pesquisa que está sendo realizada. É importante que os pesquisadores estejam cientes dessas diferenças ao escolher a base de dados para sua pesquisa.

Com base nas informações acima, podemos definir que a revisão bibliográfica é um componente crucial, pois resume as descobertas e sugere direções para pesquisas futuras. Neste caso, a conclusão se concentra na comparação entre Scopus e Web of Science, duas das principais bases de dados para pesquisa acadêmica.

Ambas as bases de dados têm suas vantagens e desvantagens, e a escolha entre elas pode depender do tipo específico de pesquisa que está sendo realizada. A Scopus, por exemplo, tem uma cobertura de indexação mais ampla e é atualizada diariamente, o que pode ser benéfico para pesquisadores que precisam de acesso a uma grande quantidade de literatura acadêmica em um curto período de tempo. Por outro lado, a Web of Science é mais seletiva em termos de cobertura de periódicos e é atualizada semanalmente, o que pode ser mais adequado para pesquisadores que estão focados em uma área específica de estudo.

É importante que os pesquisadores estejam cientes dessas diferenças ao escolher a base de dados para sua pesquisa. A escolha da base de dados pode ter um impacto significativo na qualidade e na quantidade de literatura acadêmica que os pesquisadores podem acessar, o que, por sua vez, pode afetar a qualidade de suas pesquisas. Pesquisas futuras poderiam explorar mais a fundo as diferenças entre Scopus e Web of Science, bem como investigar outras bases de dados acadêmicas. Além disso, seria útil desenvolver diretrizes mais claras para ajudar os pesquisadores a escolher a base de dados mais adequada para suas necessidades específicas.

Referências

- Dantas, P. E. C. (2004). Indexação bibliográfica em bases de dados: O que é? Para que serve? Onde estamos? *Arquivos Brasileiros de Oftalmologia*, 67(4), 569–570.
<https://doi.org/10.1590/S0004-27492004000400001>
- Elsevier. (2020). *Scopus: The largest database of peer-reviewed literature*. Disponível em: <https://www.elsevier.com/solutions/scopus>
- Harzing, A. W. (2019). Two new kids on the block: How do Crossref and Dimensions compare with Google Scholar, Microsoft Academic, Scopus and the Web of Science? *Scientometrics*, 120(1), 341–349
- Packer, A. (2014). SciELO Citation Index no Web of Science. *SciELO em Perspectiva*. Disponível em: <https://blog.scielo.org/blog/2014/02/28/scielo-citation-index-no-web-of-science/>.
- Santos, R. C., & Alperstedt, G. D. (2016). Uso das bases de dados Web of Science e Scopus na área de administração no Brasil: análise da produção e impacto científico. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 21(2), 18–36. [<https://doi.org/10.1590/1981-5344/2529>]
- Singh, V. K., Singh, P., Karmakar, M., Leta, J., & Mayr, P. (2021). The journal coverage of Web of Science, Scopus and Dimensions: A comparative analysis. *Scientometrics*, 126, 5113–5142.



- Spinak, E. (2019). Google Acadêmico, Web of Science ou Scopus, qual nos dá melhor cobertura de indexação? [online]. *SciELO em Perspectiva*. Disponível em: <https://blog.scielo.org/blog/2019/11/27/google-academico-web-of-science-ou-scopus-qual-nos-da-melhor-cobertura-de-indexacao/>
- Suela, SC, Moreto, ER, & Freitas, RR de. (2021). Bibliometria e seus métodos de pesquisa: Um estudo nas bases de dados scopus e web of science / bibliometric and its research methods: a scopus and web of science database study. *Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)*, 18 (6), 151–168.
- Visser, M., van Eck, N. J., & Waltman, L. (2021). Large-scale comparison of bibliographic data sources: Scopus, Web of Science, Dimensions, Crossref, and Microsoft Academic. *Quantitative Science Studies*, 2(1), 20-41.
- Xu, H., Winnink, J., Yue, Z., Liu, Z. e Yuan, G. (2020). Caminhos de inovação vinculados a tópicos em ciência e tecnologia. *Journal of Informetrics*, 14 (2), 101014. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2020.101014>.