

POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de políticas públicas é um campo de conhecimento que nasce, da ciência política, nos Estados Unidos, no século XX, voltado para o entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações. A doutrina aponta quatro grandes pais fundadores dessa área do conhecimento: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Apesar de ser um ramo da ciência política, com modelagens, teorias e métodos próprios, o estudo das políticas públicas é território de várias outras disciplinas, comportando, assim, vários olhares.

A tipologia do ciclo da política pública é formada por diversas fases, que interagem entre si, quais sejam: 1) identificação de problemas; 2) conformação da agenda; 3) formulação; 4) implementação e; 5) avaliação da política.

As formulações de políticas públicas são um conjunto de processos, que, no mínimo, incluem: 1) a especificação das alternativas que serão consideradas; 2) o estabelecimento de uma agenda; 3) a escolha de uma das alternativas, seja pelo legislativo, seja pelo executivo; 4) a implementação dessa decisão.

A identificação de um problema e sua inclusão na agenda governamental integram os primeiros momentos do processo de elaboração da política pública. Esse processo não se dá de maneira aleatória, resultando do entendimento, dos valores, das ideias e métodos dos atores políticos, que agem de maneira subjetiva e interessada.

Em face das múltiplas possibilidades existentes, as políticas públicas irão refletir para os atores que participam do jogo político os posicionamentos adotados, na medida em que algumas questões e propostas serão consideradas e trabalhadas, ao passo que outras nunca serão levadas a sério. A melhor maneira de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo de seleção, que pode ser comparado ao processo de seleção natural.

Dentre os critérios apontados pela doutrina como sendo relevantes para a seleção de ideias, pode-se destacar os seguintes: 1) viabilidade técnica; 2) consonância com os valores defendidos pelos especialistas da área; 3) aceitabilidade da sociedade; 4) receptividade dos políticos; 5) possibilidade orçamentária.

Importante salientar que os grupos de interesse existentes frequentemente conseguem, nessa fase de especificação de alternativas, impedir que determinadas propostas que não sejam de seu interesse sejam consideradas. Tem-se, nesse caso, uma mobilização para a não-tomada de decisão (*non decision-making*). Outro mecanismo utilizado por esses grupos é se adaptar a uma alternativa que seja viável ou que já seja prioritária, acrescentando, apenas, elementos de seu interesse, mas raramente estabelecem agendas por si próprios.

Saliente-se que o reconhecimento de um problema e a sua incorporação na agenda também está sujeito à influência de uma série de fatores externos, dentre os quais se destacam: 1) crises ou escândalos; 2) impacto emocional do tema; 3) ocorrência de evento que afete uma parcela significativa da população; 4) pressão dos grupos de interesse; 5) mídia; 6) momento político em que se abre uma janela de oportunidade.

Três fatores serão de grande relevância para o estabelecimento de uma agenda: 1) compreensão de um problema pela sociedade; 2) apoio político; 3) apoio de participantes visíveis.

Deve-se destacar, ainda, a atuação dos *policy entrepreneurs*, que são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas públicas, que, de alguma forma, lhes afetem. A presença de um *policy entrepreneurs* habilitado aumenta consideravelmente as chances de um item chegar ao topo da agenda, sendo eles motivados por diferentes razões, dentre as quais: 1) real preocupação com o problema; 2) a existência de benefícios próprios em jogo; 3) busca de reconhecimento da sociedade; 4) necessidade de promoção de seus valores.

Diversos atores de diferentes segmentos atuam simultaneamente, estando todos convencidos de que sua área merece ser destacada como relevante e suas ideias demandam especial atenção governamental. Como consequência, o sistema acaba ficando saturado de problemas e propostas. Por esse motivo, a definição da agenda é especialmente importante para a viabilização de uma política pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Em matéria de educação, devem ser destacados os programas governamentais voltados para a alimentação escolar, transporte escolar, distribuição de livros didáticos e transferência de recursos federais diretamente para as escolas.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição da República, conforme disciplina a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O artigo 208, VII, da Constituição da República dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado, entre outras, mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A participação da União para a compra de alimento escolar iniciou-se na década de 1950, com o Decreto 37.106/1955, que criou a Campanha de Merenda Escolar. Após seguidas alterações de nomenclatura, em 1979, passa-se a utilizar a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Atualmente, o programa está disciplinado pela Lei 11.947/2009 e visa garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, contribuindo para sua aprendizagem, rendimento e permanência na escola. O programa assegura, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos matriculados na rede pública e filantrópicas de educação básica.

O PNAE tem caráter suplementar, ou seja, a União apenas complementa os recursos destinados para a alimentação escolar, pois a responsabilidade primária pelo serviço é do ente federativo incumbido por cada rede de ensino. Saliente-se que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado, não podendo deixar de ser prestada sob a alegação de insuficiência dos recursos repassados pela União.

O artigo 2º, da Lei 11.947/2009, estabelece as seguintes diretrizes para a alimentação escolar: I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II – a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV – a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI – o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Para a adequada prestação do serviço de alimentação escolar, mostra-se imprescindível verificar, dentre outros quesitos: I) se os cardápios oferecem, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças, por semana, nas refeições ofertadas e se foram preparados por nutricionista; II) no caso da alimentação ser preparada na escola, se esta possui cozinha minimamente equipada e local adequado para a estocagem de produtos alimentícios; III) se a escola possui refeitório; IV) se a alimentação oferecida é suficiente para atender adequadamente a todos os alunos da escola; V) se são aplicados testes de aceitabilidade da alimentação com os alunos; VI) se há aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar.

PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR

O artigo 208, VII, da Constituição da República dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de, entre outros, programas suplementares de transporte.

A falta do transporte escolar gratuito para os alunos constitui barreira intransponível ao exercício do direito à educação constitucionalmente garantido. A meta 7 do Plano Nacional de Educação – PNE é fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, sendo certo que para esse mister uma das estratégias é justamente ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Outrossim, os artigos 10, VII, e 11, VI, da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, determinam que Estados, Municípios e o Distrito Federal assumam o transporte escolar dos alunos de suas redes de ensino.

O transporte dos alunos da rede pública deve ser gratuito, podendo o gestor optar em ter uma frota própria de veículos, contratar terceiros para a prestação do serviço ou, no âmbito de sua discricionariedade administrativa, utilizar-se do instrumento da gratuidade no serviço de transporte público. Para cada uma dessas opções haverá a necessidade de acompanhamentos específicos para verificar se a oferta de transporte escolar está adequada.

Inicialmente, deve-se salientar que os artigos 136, 137 e 138, da Lei 9.503/97, o Código de Trânsito Brasileiro, estabelecem uma série de requisitos mínimos a serem observados pelos veículos destinados ao transporte coletivo de escolares, que englobam não só itens obrigatórios de segurança, mas também exigências direcionadas aos seus respectivos condutores.

Na hipótese do ente federado optar em ter veículos próprios ou contratar terceiros para prestar o serviço, deve-se apurar se a frota disponibilizada é proporcional ao número de alunos que necessitam de transporte escolar na rede pública de ensino. Isto porque, por vezes, em que pese existir o serviço de transporte escolar, este não atende a totalidade dos alunos, o que, necessariamente, deve ser reparado.

Nos casos em que se opta pela gratuidade no serviço de transporte público, deve-se apurar se este atende satisfatoriamente aos locais em que estão as escolas e os alunos, especialmente os que estão situados em lugares mais afastados. Constatando-se a ausência do serviço regular de transporte público, o ente federado deverá atender a demanda utilizando veículos escolares próprios ou terceirizados.

O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880/2004, e consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Os recursos também podem ser utilizados para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

Ressalte-se que a utilização de veículos escolares para finalidades não relacionadas à educação, em princípio, é vedada, tendo em vista que os recursos da educação são vinculados à área, não devendo ser dispendidos para objetivos diversos.

PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR

O artigo 208, VII, da Constituição da República dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de, entre outros, programas suplementares de material didático-escolar.

Nos termos do artigo 1º, do Decreto 9.099/2017, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD, executado no âmbito do Ministério da Educação, será destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD – passou a ter seu formato atual somente em meados da década de 1990, sendo certo que sua origem remonta ao ano de 1929, em que foi criado o Instituto Nacional do Livro – INL – que tinha por atribuição regular as políticas do livro didático.

Atualmente, o programa destina-se a prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio, bem como aos alunos da Educação de Jovens e Adultos das redes públicas de ensino, com livros didáticos, dicionários e obras complementares. O PNLD é executado em ciclos trienais alternados, de modo que a cada ano são distribuídos livros para os alunos de cada etapa de ensino: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental ou ensino médio.

O programa, para ser executado, segue as seguintes etapas: I) abertura de edital pelo MEC e inscrição das editoras, que submetem seus livros para análise; II) avaliação da qualidade técnica da publicação e triagem dos livros por especialistas do MEC e de universidades públicas convidadas; III) confecção do Guia do Livro Didático, que é enviado às escolas cadastradas no censo escolar para que procedam a escolha dos livros; IV) escolha dos livros pela escola, com a indicação de duas obras para cada ano/disciplina; V) aquisição dos livros pelo FNDE, realizada por inexigibilidade de licitação; VI) distribuição dos livros pelas editoras diretamente nas escolas.

São objetivos do PNLD: I - aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação; II - garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica; III - democratizar o acesso às fontes de informação e cultura; IV - fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes; V - apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor; e VI - apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

São diretrizes do PNLD: I - o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; II - o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais; III - o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino; IV - o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; e V - a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias.

Diversos motivos podem fazer com que os livros didáticos não cheguem nas escolas na quantidade suficiente ou no momento oportuno. Os dois principais motivos são os seguintes: I) o repasse do livro se dá com base na informação do censo do ano anterior. Assim, caso haja uma modificação expressiva do número de alunos de uma escola de um ano para o outro, pode haver falta ou excesso de livros; II) os livros, muitas vezes, servem ao aluno por mais de um ano, ressaltando-se que as escolas nem sempre adotam os mesmos títulos, o que poderá acarretar problemas, caso os alunos mudem de escola.

Para que esses problemas sejam corrigidos, além de ser possível a utilização de reserva técnica de livros do FNDE, as secretarias de educação devem implantar sistemas efetivos de remanejamento de livros, conforme expressa previsão no regulamento do programa.

A possibilidade de o aluno ficar com o material didático é utilizada por muitos gestores para justificar a não utilização dos livros didáticos do PNLD e adotar sistema próprio de apostilas. Em que pese não ser possível obrigar uma rede de ensino a deixar de adotar o sistema de apostilas, forçoso reconhecer que caso o gestor opte por esse gasto não poderá alegar falta de recursos para o fornecimento do mínimo existencial para outros serviços relacionados à educação, tais como alimentação e transporte escolar, tendo em vista que a adesão ao PNLD não teria qualquer custo para Municípios e Estados.

Outro programa de distribuição de livros relevante é o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE, que, nos termos do artigo 8º, do Decreto 7084/2010 tem como objetivo prover as escolas públicas de acervos formados por obras de referência, de literatura e de pesquisa, bem como de outros materiais de apoio à prática educativa.

Com efeito, conforme disposto na Lei 12.244/2010, no prazo de 10 anos, todas as escolas deverão ter bibliotecas com um acervo de livros de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado. Cumpre ressaltar que a lei não exige que os livros sejam em meio físico, sendo possível, portanto, a utilização de livros digitais. O importante é que todas as escolas tenham bibliotecas em que os alunos possam fazer consultas e pesquisas, e tenham espaço para seus estudos e leituras.

PROGRAMA DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS PARA AS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Nos termos do artigo 211, § 1º, da Constituição da República, a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, foi criado em 1995 e, atualmente, está regulamentado pela lei 11.947/2009, tendo por objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, em especial: I – na aquisição de material permanente; II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo; IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; e VI – no desenvolvimento de atividades educacionais.

Com efeito, a definição das prioridades a serem atendidas com o recurso do PDDE deve se dar com a participação da comunidade, que deverá contribuir no planejamento de como e em quê investir a verba do programa. Trata-se, portanto, de uma política pública que induz a gestão democrática das escolas.

A lei veda a aplicação dos recursos do PDDE em: I – ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE; II – gastos com pessoal; III – pagamento de agente público da ativa; IV – pagamento de empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista; V – despesas com tarifas bancárias; e VI – dispêndios com tributos quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa.

Para o repasse de recursos do programa, as escolas com mais de 50 alunos devem constituir uma Unidade Executora Própria, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas.

A assistência financeira será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênera, sendo que o valor será definido anualmente tendo como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES.

Visando estimular a participação da comunidade escolar, a Uex tem a obrigação de afixar, nas sedes das escolas que representam, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e demonstrativo sintético que evidencie os bens e materiais e os serviços que lhes foram fornecidos e prestados a expensas do PDDE, com a indicação dos valores correspondentes.

Ademais, os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios devem ser arquivados na escola, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data do julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo TCU, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados.

As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE serão feitas: I – pelas Uex aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE; II – pelos Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelas entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público ao FNDE.

Em face de possíveis dificuldades que as Uex podem ter na aplicação e prestação de contas dos recursos, é obrigação dos Estados e Municípios apoiá-las, técnica e financeiramente, inclusive, se necessário, com a disponibilização de contador. O que é vedado é a ingerência na autonomia de gestão das unidades executoras.

O FNDE deverá suspender o repasse dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses: I – omissão na prestação de contas; II – rejeição da prestação de contas; III – utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

Na hipótese de haver mudança no gestor da Uex e se constatar que o repasse de recursos está suspenso, este poderá ser retomado desde que o gestor sucessor efetue representação ao Ministério Público instruída com, no mínimo, os seguintes elementos: I – qualquer documento disponível referente à transferência dos recursos, inclusive extratos da conta corrente específica do programa; II – relatório sucinto da destinação dada aos recursos transferidos; III – qualificação do ex-gestor, inclusive com o endereço atualizado, se houver; IV – documento que comprove a situação atualizada quanto à inadimplência perante o FNDE.

Após, cópia da representação deve ser encaminhada ao Município ou à Secretaria de Educação a que esteja vinculada a Uex, que a examinará e encaminhará ao FNDE, caso acolha a justificativa apresentada. Em seguida, caso o FNDE também acolha a justificativa, poderão ser retomados os repasses dos recursos.