

DESEQUILÍBRIOS ECONÔMICOS NO FINANCIAMENTO DA ESCOLA: ESTUDO DOS SALDOS DAS CONTAS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

ECONOMIC IMBALANCES IN SCHOOL FINANCING: STUDY OF ACCOUNT BALANCES OF THE DIRECT MONEY PROGRAM IN SCHOOL

Recebido: 10/01/2021 | Aceito: 10/05/2021 | Publicado: 20/06/2021

Djailson Dantas de Medeiros

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5344-835X>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5275242290345950>
Universidade de Brasília, UnB, Brasil
E-mail: ddm.medeiros@gmail.com

Maria Angelica Gonsalves Correa

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2670-9419>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6543538856984578>
Universidade de Brasília, UnB, Brasil
E-mail: angelicaconsalves@gmail.com

Remi Castioni

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/904228866288034>
Universidade de Brasília, UnB, Brasil
E-mail: kotipora@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o desequilíbrio econômico formado pelos saldos em contas correntes das transferências descentralizadas realizadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações integradas para a gestão das escolas das redes públicas de ensino. Trata-se de uma pesquisa exploratória e analítica, com abordagens quantitativa e qualitativa, tendo como base de estudo a exploração de registros das transações financeiras do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF/FNDE). A análise permitiu identificar que muitas entidades executoras acumulam um alto saldo de recursos em suas contas bancárias, por um extenso período, demonstrando desequilíbrios excessivos que podem ter efeitos desestabilizadores para o Programa.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Básica. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Ações Integradas do PDDE. Descentralização. Recursos financeiros.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the economic imbalance formed by current account balances, decentralized transfers carried out by the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) and its integrated actions for the management of schools in public education systems. This is an exploratory and analytical research, with quantitative and qualitative approaches, based on the exploration of records of the Program's financial transactions in the Integrated Financial Management System (SIGEF/FNDE). The analysis allowed us to identify that many executing entities accumulate a high balance of resources in their bank accounts, for an extended period, demonstrating excessive imbalances, which can have destabilizing effects for the Program.

Keywords: Basic Education Financing. Direct Money at School Program (PDDE). PDDE Integrated Actions. Decentralization. Financial resources.





1. INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica, recursos limitados e a pandemia de COVID-19, aponta-se a necessidade de angariar mais recursos para garantir melhoria de condições escolares em nosso País. Causa estranheza a inexecução de recursos e a existência de saldos em contas bancárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Integradas na maioria das escolas para onde o recurso é transferido. A reflexão do presente artigo focaliza os fatores que impactam na gestão dos recursos que levam à inexecução e os impactos na educação quando verbas não são utilizadas.

Com as incertezas políticas e econômicas do Brasil verificadas na última década, sobretudo em função da calamidade provocada pela pandemia de COVID-19, as escolas de todo o País precisaram suspender as atividades presenciais no primeiro semestre de 2020 e se adaptarem para a realização de aulas online até o final do ano. Nesse sentido, apesar de ser um momento em que se faz necessário que as escolas utilizem todos os recursos repassados pelo Governo Federal, é possível que haja, como consequência, uma baixa execução pelas unidades escolares, a qual pode estar relacionada a: a) dificuldade para a realização das assembleias para a definição das prioridades de gastos dos recursos; b) isolamento e limitação para aquisições de bens e serviços presencialmente; c) dúvidas sobre a possibilidade de uso dos recursos para as atividades online; e d) redução de custos em função da suspensão das atividades presenciais.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), a crise causada pela Pandemia de COVID-19 afetou mais de 90% dos estudantes do mundo, com a interrupção das aulas presenciais em escolas e em universidades. De acordo com a UNESCO, é primordial priorizar a recuperação da educação para mitigar o impacto do fechamento das escolas e adaptar os sistemas de ensino, e evitar assim uma catástrofe que afetará toda uma geração (UNESCO, 2021).

Nesse contexto, o PDDE insere-se como um programa estruturante para a educação. Iniciado em 1995, o PDDE foi instituído com o relevante propósito de dar maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino, de forma descentralizada e direta pelo Governo Federal. A Lei nº 11.497 de 16 de junho de 2009 é um marco na legalização do Programa, conforme o objetivo do programa descrito a seguir:

[...] Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de 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 ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012) (BRASIL, 2009).

Kalam (2011) salientou em seu estudo que o PDDE foi instituído utilizando medidas de descentralização, com a justificativa de solucionar o problema da burocratização e racionalização na transferência e utilização de recursos. Nesse entendimento, o PDDE se destaca como exemplo notável norteador pela participação social, simplificação nos processos decisórios e autonomia escolar na sua execução como unidade executora (OCDE, 2021, p.167). Entretanto, a permanência de valores volumosos nas contas bancárias do Programa indica dificuldades de execução.

Em 2020, recursos do PDDE e suas ações integradas, na ordem de R\$ 1,77 bilhões, beneficiaram mais de 33 milhões de crianças e jovens, tendo sido transferidos para 118.707 escolas, sendo 88% do total (104.933 unidades executoras) repassados diretamente às escolas e 12% (13.774 escolas), para as entidades executoras (secretarias de educação) habilitadas pelo



Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹, órgão do Ministério da Educação responsável pela governança do Programa (FNDE, 2021).

Contudo, ao apurar os dados de saldos de recursos do PDDE e ações integradas no período de 2016 a 2021, constatou-se um saldo de R\$ 4 bilhões (804,8 milhões de dólares) em junho de 2021 nas contas bancárias do Programa.

Para entender a problemática de sobras de recursos no financiamento e a relação com as ações executadas no âmbito do PDDE, a metodologia utilizada nesse trabalho foi descritiva e analítica, com abordagem quantitativa de pesquisa baseada em valores de transações bancárias realizadas para estados, Distrito Federal e Municípios pelo PDDE, e registradas no Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), criado para o controle da execução orçamentária e financeira dos programas gerenciados no FNDE.

O artigo se encontra organizado em seções. A primeira trata do arranjo da política de gestão descentralizada formada pelo PDDE e suas ações integradas, que permitem o monitoramento desse financiamento; a segunda apresenta os orçamentos e os valores de cada ação do Programa; e a terceira contempla os resultados do levantamento de saldos existentes, demonstrando o desequilíbrio na utilização dos recursos por parte dos entes federativos, mesmo com a diminuição de recursos ocorrida nos últimos anos.

1. A POLÍTICA DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PDDE E SUAS AÇÕES INTEGRADAS

Adrião e Peroni (2007, p.257) destacam que aprovisionar a escola de recursos financeiros deve sobrepor-se aos interesses políticos locais, do individual ao coletivo e que essa relativa autonomia tem sido “[...] historicamente reivindicada pelas escolas públicas brasileiras” (ADRIÃO; PERONI, 2007). As autoras sinalizam ainda que, para a constituição do PDDE, foi necessária a modificação de uma estrutura pública, representada pelos Conselhos Escolares (CE) ou similares, em organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, denominadas Unidade Executora Própria (UEX), responsável por receber e gerir os recursos do PDDE e ações integradas.

Dessa forma, pesquisas se expandiram na direção da autonomia na gestão escolar com o propósito de obter bons resultados na implementação da política educacional, discutindo, sobretudo, se funcionou ou está funcionando.

Nessa vertente foi concebido o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com um desenho de natureza distributiva de recursos financeiros e também regulatória, visto que o foco específico são estudantes recenseados da educação básica das escolas públicas, elegíveis nos regimentos específicos do Programa. Essa regulação caracteriza-se pelas decisões e ações revestidas do agente público (BRASIL, 1998).

A configuração desse programa no âmbito da política educacional perpassa pela regulação do Governo Federal, o que evidencia a necessidade de envolvimento e negociação dos diversos atores federativos no seu processo de implementação. O que se observa, no entanto, é que o ambiente político é mutável e marcado pela carência de negociações dos implementadores nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sobretudo nas relações estabelecidas entre esferas e níveis locais, ou seja, “na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua

¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). A fonte de financiamento do PDDE é o Salário Educação, contribuição social extraída de 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas.



mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores” (ARRETCHE, 2001, 51).

A busca pela adoção de medidas menos burocráticas e eficientes, com a simplificação e celeridade dos procedimentos operacionais e administrativos marcou o início dos anos 1990 e impulsionou a agenda de reforma do Estado brasileiro. Nesse contexto, em 1995, o PDDE foi criado em meio à efervescência de movimentos políticos que buscavam a descentralização das políticas sociais para as esferas locais e a maior autonomia administrativa, aspectos que contribuíram para a ampliação do protagonismo dos atores educacionais e alicerçaram o Programa (BRASIL, 1995). Registros na sua primeira resolução trazem essas perspectivas:

[...] Considera-se que a melhor política para "uso eficiente dos recursos em benefícios dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados, e por conseguinte, a racional utilização dos recursos (BRASIL, 1995).

De acordo com as diretrizes e a resolução do Programa (BRASIL, 2021a, 2021b), o PDDE tem como finalidade a prestação de assistência financeira em caráter suplementar, pela destinação de recursos às escolas públicas municipais, estaduais e distritais de educação básica, e às escolas privadas de educação especial de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, para garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino.

Os recursos transferidos pelo Programa podem ser utilizados na aquisição de material permanente (capital) e de consumo, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários a manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar, para avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2021b).

O recebimento dos recursos, para as escolas públicas com mais de cinquenta alunos, é condicionado à constituição de uma Unidade Executora Própria (UEX), que se caracteriza como entidade privada sem fins lucrativos, organização da sociedade civil, representativa dos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2021b).

No entanto, para as escolas com até 50 alunos matriculados na educação básica, a constituição de UEX é apenas recomendada, com vistas ao fortalecimento da autonomia e de sua autogestão na consecução de seus fins sociais (BRASIL, 2021b). Se essas escolas não formarem suas UEX próprias, Prefeituras e Secretarias de Educação, denominadas de Entidades Executoras (EEX), podem receber os recursos e assim providenciar as contratações de serviços e aquisições de produtos para distribuição a esses estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2021b). Em que pese a facilidade dessa metodologia, há de se destacar que também centraliza o poder nas mãos do estado e do Município, diminuindo o poder de autonomia e da autogestão pela escola, umas das premissas do PDDE.

Além dos repasses dos recursos para as UEX e EEX, o Programa transfere valores para organizações da sociedade civil com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, as Entidades Mantenedoras (EM) de instituições com matrículas de estudantes das escolas privadas de educação especial, sendo estas de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

O modelo simplificado de descentralização e gestão dos recursos da sistemática do PDDE foi decisivo para o crescimento do programa. Até 2008, o programa contemplava apenas escolas de ensino fundamental, e a partir de 2009 foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas da educação infantil e de ensino médio (BRASIL, 2009). Essa ampliação, apoiada pela edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de



2009 (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), incrementou o número de estudantes de 26,9 milhões e de 117 mil escolas em 2008 (BRASIL, 2008), para 33 milhões de alunos alcançados em 138 mil escolas, em 2021 (BRASIL 2021a).

Essa sistemática também proporcionou um incremento de novas ações a partir de 2008, as chamadas Ações Integradas, que são diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), que utilizam o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos diretamente às escolas públicas do País. Essas ações contribuem para a implementação de políticas do MEC com objetivos específicos, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade), a incentivos financeiros para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas. O Quadro 1 traz as ações que atualmente integram o PDDE.

Quadro 1 - Ações Integradas do PDDE - 2021

<u>Órgão responsável</u>	<u>Programa</u>
Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Novo Ensino Médio
	Mais Alfabetização
	Novo Mais Educação
	Educação Inovação Conectada
	Emergencial
	Brasil na Escola
	Educação em Família
SEMESP/MEC)	Água e Esgotamento Sanitário
	PDDE Campo
	Escola Acessível
	Sala de Recursos
Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC)	Tempo de Aprender

Fonte: Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola - CODDE/FNDE

Pela investigação, foi possível constatar que nos últimos anos algumas inovações vêm ocorrendo na implementação do Programa, como flexibilizações da utilização dos recursos, implantação do cartão PDDE², criação do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES)³, formação de consórcios, dentre outros. Além disso, as Resoluções nº 14 e nº 15, do

² O Cartão PDDE é um cartão na função débito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), válido para uso em todo o território brasileiro. O cartão é emitido em nome do presidente da UEx e não pode ser usado por outra pessoa. Possui limite de gastos, conforme o valor que a escola tem direito de receber de PDDE, calculado em função do número de alunos informados no Censo Escolar (BRASIL, 2019).

³ O IdeGES é um indicador de resultados, elaborado em 2018 para acompanhar o desempenho da gestão descentralizada de recursos financeiros repassados pelo Governo federal em apoio à manutenção escolar pelo PDDE. Tem como base as informações de adesão, execução e controle financeiro pelas Unidades Executoras (UEx) dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2019).



Conselho Deliberativo do FNDE, de 16 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021b), reuniram os normativos do Programa e incorporaram alguns aperfeiçoamentos, como a possibilidade de utilizar o comércio eletrônico pela internet, o remanejamento dos saldos dos recursos, a definição de prioridades para a redistribuição do orçamento destinado pelo PDDE e não utilizado no ano, bem como a redistribuição do orçamento remanescente às escolas com melhores desempenhos na execução dos recursos.

2. A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PDDE POR PARTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Os valores financeiros do PDDE são calculados de acordo com o número de estudantes matriculados na escola, registrados no Censo Escolar do ano anterior, e a soma de um valor fixo. As verbas são repassadas em duas parcelas anuais, de forma direta sem a necessidade de celebração de qualquer instrumento de pactuação, como convênios, acordos e contratos. O Quadro 2 demonstra a metodologia utilizada pelo Programa para o cômputo dos recursos repassados, considerando modalidades e desdobramentos de ensino.

Quadro 2 – Metodologia de cálculo do valor repassado pelo PDDE

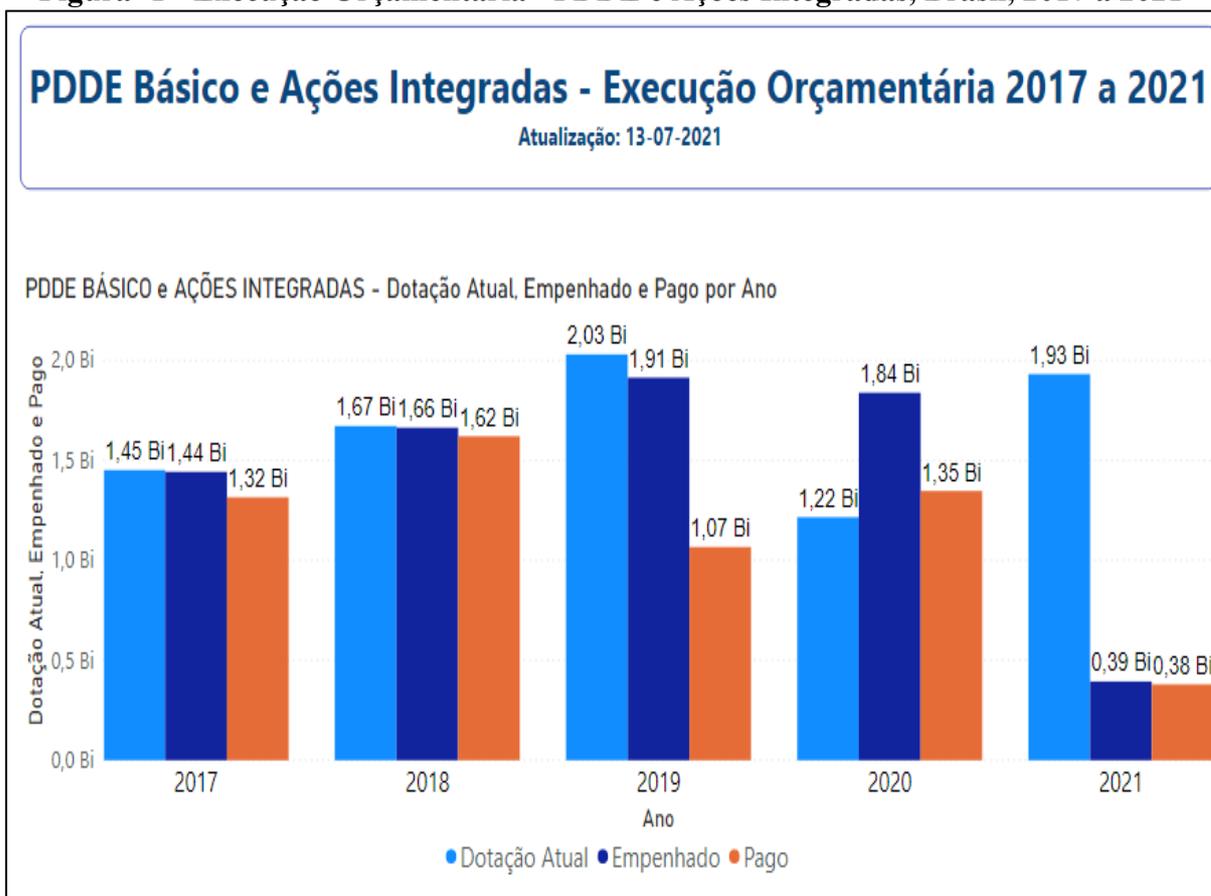
Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a
Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
d. Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 15/2021(BRASIL,2021b)

Em que pese essa metodologia, as dificuldades econômicas pelas quais passa o País nos últimos anos vêm ocasionando uma oscilação e diminuição dos valores transferidos pelo Programa às escolas e Secretarias. O levantamento das informações sobre a execução das ações do programa no período de 2017 a 2021, traduzidos na Figura 1, demonstram essa situação.



Figura -1 - Execução Orçamentária - PDDE e Ações Integradas, Brasil, 2017 a 2021

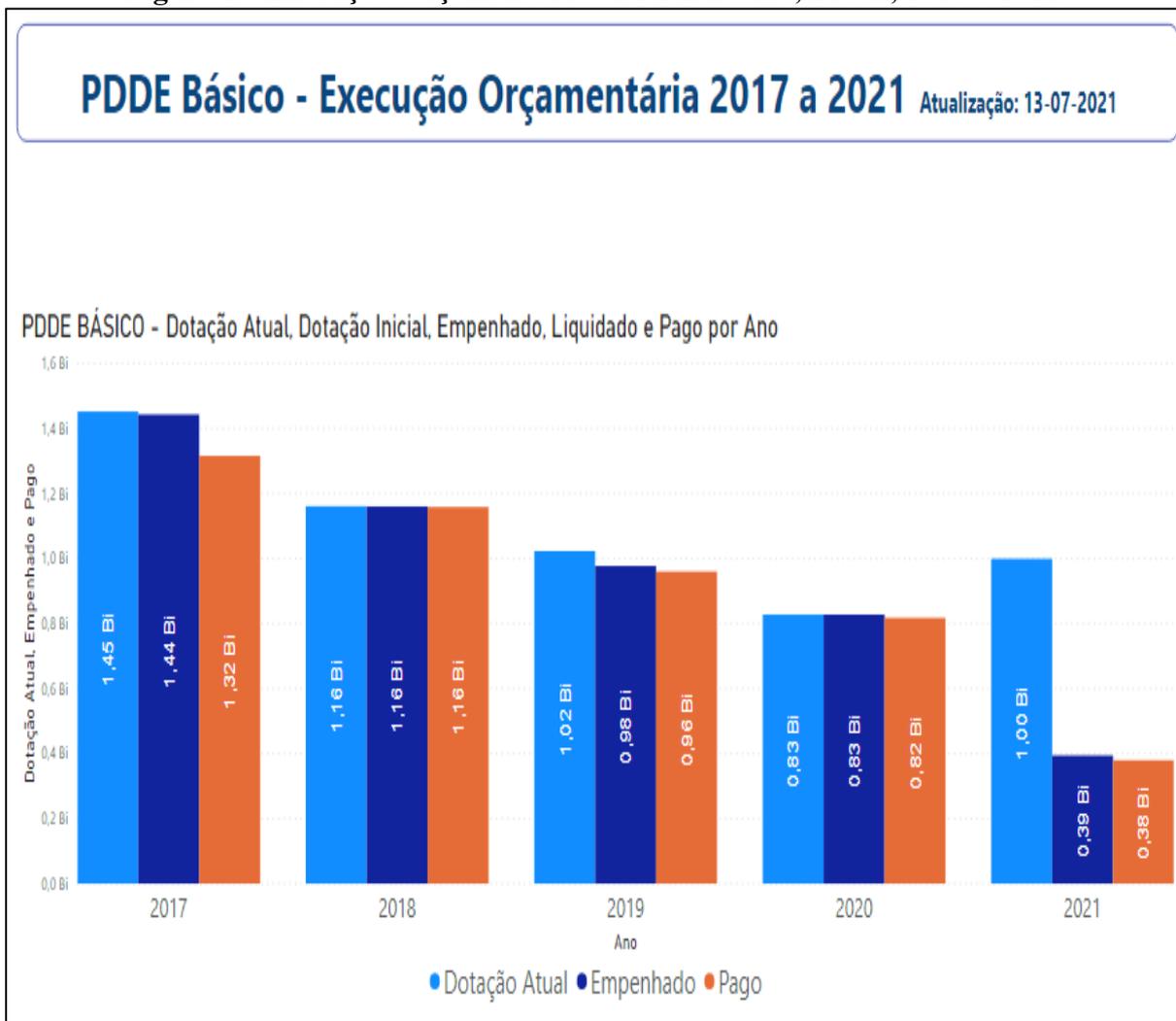


Fonte: SIOP Ano: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 - Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE – Alfabetização, COVID-19 – PDDE Emergencial
Elaboração: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão-CGAME-DIRAE-FNDE

Se o Programa se propõe a atender todas as escolas, a redução na execução pode ser justificada por falta de habilitação das entidades, pela não constituição de UEx ou pela não prestação de contas de recursos recebidos anteriormente. Houve a disponibilidade orçamentária, mas ressalta-se a diminuição do repasse financeiro, que fica mais evidente quando se separam as informações de execução das Ações Integradas e do PDDE Básico. Quando a análise é realizada especificamente com os recursos do PDDE Básico, a execução orçamentária é alta, conforme demonstra o Figura 2.



Figura 2 - Execução Orçamentária - PDDE Básico, Brasil, 2017 a 2021

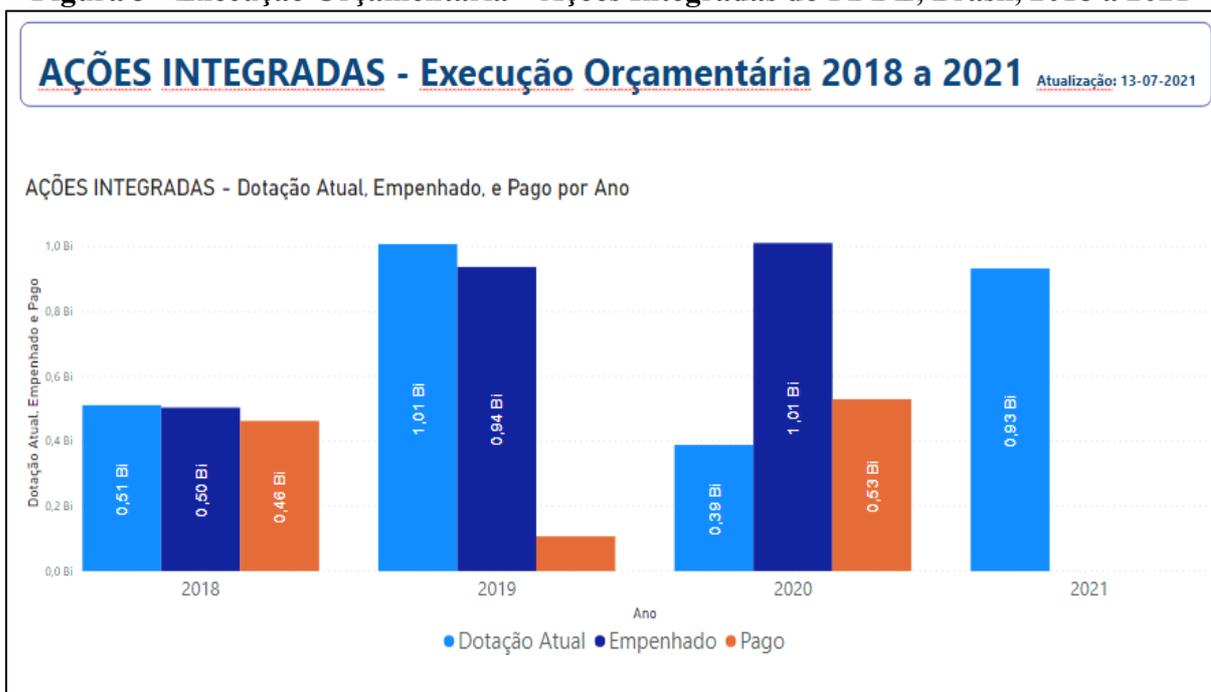


Fonte: Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE - Alfabetização e CODDE - COVID-19 - PDDE Emergencial

Por outro lado, a soma do orçamento das Ações Integradas, apesar de não ter crescido nos últimos anos, demonstra uma redução na execução bem mais expressiva, se comparada ao PDDE Básico. A Figura 3 registra o orçamento e a execução dessas ações entre 2018 e 2021.



Figura 3 - Execução Orçamentária – Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2018 a 2021



Fonte: SIOP Ano: 2018, 2019, 2020, 2021 Plano Orçamentário: 0000 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica - Despesas Diversas, 0004 - PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão, 0005 - PDDE - Educação Conectada, 0006 - PDDE - Novo Ensino Médio, 0007 - PDDE – Alfabetização CODDE - COVID-19 – PDDE Emergencial

Assim, percebe-se que o percentual de execução (empenhado e pago) do PDDE Básico é satisfatório (Figura 2), se comparado à execução das Ações Integradas (Figura 3). Ao analisar essas informações, depreende-se que, apesar do aumento de orçamento (dotação atual) para o PDDE Básico, no caso das Ações Integradas não se verifica uma execução adequada, diante dos baixos valores empenhados e pagos, no período de 2018 a 2021.

Essas informações levam à reflexão quanto ao que estaria motivando a redução na execução do orçamento. Algumas situações podem estar ocorrendo, como inexecução contínua das ações integradas, redução do alcance dessas ações, dificuldade para a realização das assembleias para a definição das prioridades de uso dos recursos, isolamento e limitação para a realização das aquisições de bens e serviços presencialmente, dúvidas sobre a possibilidade de uso dos recursos para as atividades online e redução de custos em função da suspensão das atividades presenciais. Essas são questões que necessitam ser verificadas em novos estudos para apoiar a execução local do PDDE e ações integradas.

3. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA POR PARTE DAS ESCOLAS: OS SALDOS DAS CONTAS DO PDDE

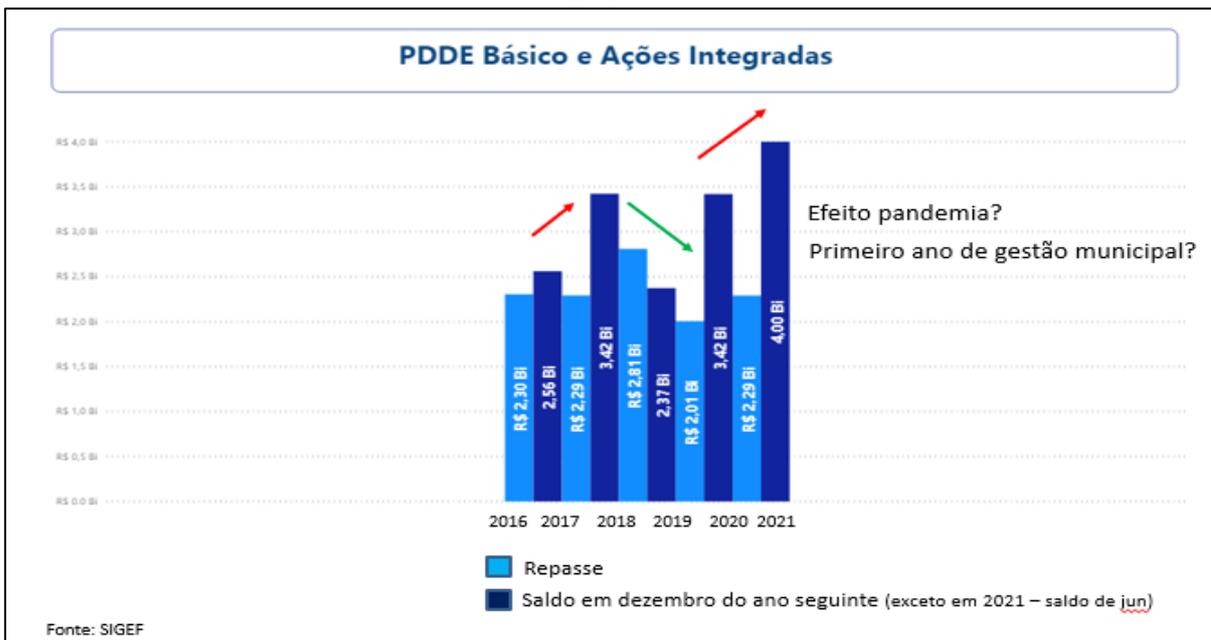
Além da análise da execução orçamentária por parte do MEC/FNDE, é importante analisar a utilização dos recursos por parte das escolas. A investigação da execução financeira do PDDE foi feita verificando a situação dos saldos das contas bancárias das ações que envolvem o Programa. Esses saldos são provenientes dos créditos realizados pelo FNDE em contas bancárias específicas, abertas em agências indicadas pelas EEx, UEx e EM, em bancos oficiais parceiros (BRASIL, 2021b).

Além da utilização dos recursos para pagamento das despesas a fornecedores e prestadores de serviços para a escola, os recursos remanescentes devem ficar em aplicação financeira. Para essa movimentação, há muitas possibilidades como transferências entre contas, pagamentos de boletos bancários, títulos ou guias, emissão de ordem de pagamento, pagamento com o cartão magnético (Cartão PDDE) e outras modalidades indicadas pelo Banco Central.



Essas possibilidades deveriam facilitar a execução dos recursos. No entanto, ao levantar os saldos das contas dessas ações, verifica-se um grande volume de recursos não utilizados, destacados no Figura 4.

Figura 4 – Valor repassado e saldo de contas do PDDE e Ações Integradas, Brasil, 2016 a 2021

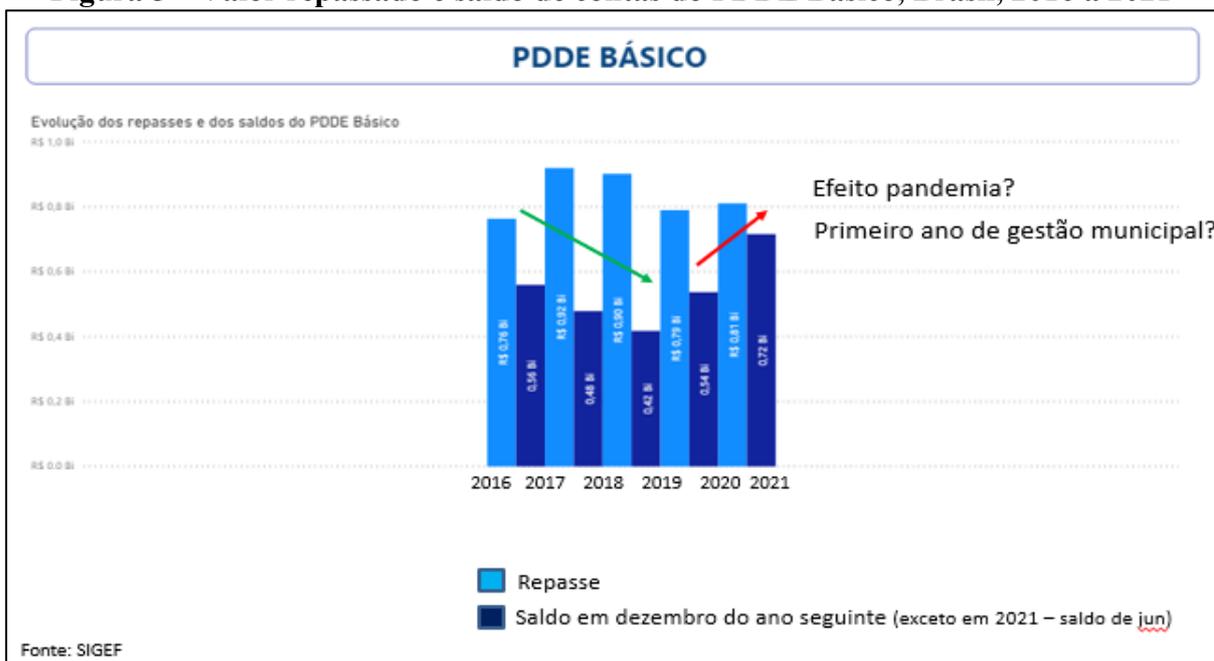


As informações demonstram a manutenção de recursos em contas bancárias das escolas em todos os finais de ano a partir de 2016, culminando em um alto valor em junho de 2021, registrando-se um acumulado de cerca de R\$ 4 bilhões.

Pela Figura 5 é possível observar esses valores levantados de forma separada para o PDDE-Básico, no período de 2016 a 2021.

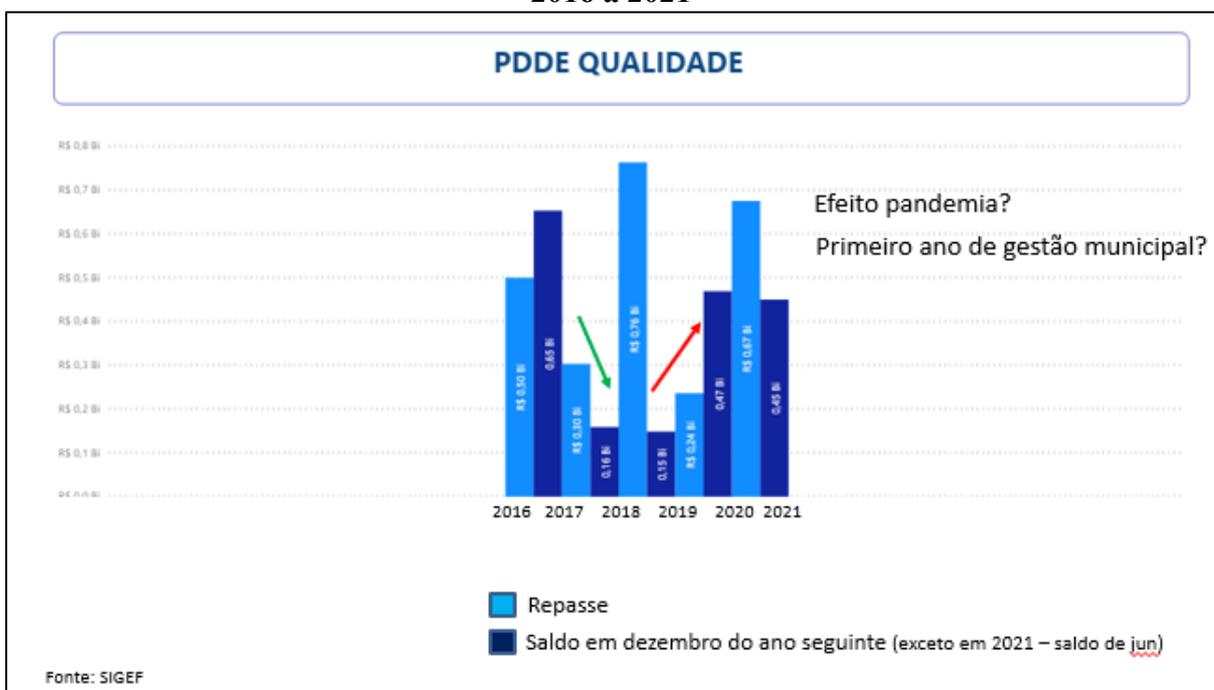


Figura 5 – Valor repassado e saldo de contas do PDDE Básico, Brasil, 2016 a 2021



Para as Ações Integradas também se constata, na Figura 6, a existência de saldos nas contas.

Figura 6 – Valor repassado e saldo de contas das Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2016 a 2021



Além da situação de ações ainda em execução, outro problema identificado ao levantar as informações refere-se aos saldos de recursos em conta de Ações Integradas extintas ou inativas. A Figura 7 traz dados preocupantes referentes a esses valores, indicando que, apesar



da redução dos saldos ao longo dos anos, ainda se mantêm R\$ 8,8 milhões de recursos dessas ações em contas bancárias dos estabelecimentos de Ensino.

Figura 7 – Valor repassado e saldo de contas das Ações Integradas do PDDE, Brasil, 2016 a 2021



Fonte: SIGEF/FNDE

No estudo de Franck (2021), que teve como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo PDDE, ficou evidenciado que a rotatividade dos gestores, a insegurança ou medo em aplicar os recursos, a questão da falta ou excesso de informação/comunicação e a necessidade de capacitação foram fatores que contribuíram, segundo a percepção dos atores entrevistados, para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos nos municípios brasileiros.

Em 2019, o FNDE contratou consultoria para avaliar as experiências de assistência técnica desenvolvidas pelas áreas finalísticas do FNDE, incluindo os programas educacionais que envolvem descentralização de recursos⁴. Sobre o PDDE, a consultoria identificou dificuldades relacionadas à composição dos conselhos escolares para gerir os recursos do Programa. Esses conselhos pressupõem a participação de pessoas da comunidade e a responsabilização pela prestação de contas e por eventuais equívocos de execução, que resultam

⁴ Projeto 914BRZ1073.3 – Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa. Consultoria especializada para realizar estudos subsidiários ao processo de avaliação das experiências de assistência técnica desenvolvidas pelas áreas finalísticas do FNDE. Produto 3 – Estudo descritivo das atividades de assistência técnica promovidas pelo FNDE, incluindo análise estatística dos dados primários e informações coletadas em campo, assim como as melhores práticas identificadas



em implicações legais e fiscais inerentes a essa participação, que é voluntária. É comum que os participantes não detenham os conhecimentos necessários para gerir uma situação similar à de uma empresa, como é o caso das UEx e EEx. Outra questão apontada foi o excesso de burocracia, uma vez que cada Programa gera um processo de prestação de contas. No caso do PDDE, as ações agregadas também geram, cada uma, um processo distinto de prestação de contas, o que foi considerado como um fator que dificulta a execução do Programa. Foi questionada ainda a qualidade de atendimento e despreparo sobre o PDDE em agências do Banco do Brasil, para o uso do Cartão PDDE. A assistência técnica oferecida pelo FNDE foi considerada genérica e que, portanto, não atende aos casos que saem do percurso previsto para a execução do PDDE e dos demais programas do FNDE. A consultoria foi realizada em 2019, antes da Pandemia da COVID-19 e, já naquela ocasião, o problema dos saldos nas contas do PDDE estava presente.

Evidenciou-se, ainda, que a pura descentralização de recursos de forma isolada não garante uma democratização na gestão escolar, de modo que os gestores possam utilizar todos os recursos disponíveis para as ações necessárias, com vistas à melhoria das condições escolares. A observação atenta nos espaços escolares pode revelar inúmeros aspectos e condições, que podem indicar caminhos para o uso desses recursos, e assegurar que não haja desperdícios ou prejuízos para a educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo adotado de descentralização de recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) contribuiu para que mais recursos sejam direcionados para as escolas – iniciativa primordial para garantir melhorias em suas condições físicas e pedagógicas – e as ações integradas ao PDDE reforçaram a autonomia das escolas na implementação de políticas educacionais. Esse repasse direto de recursos, no entanto, quando contrastado com os elevados níveis de inexecução de recursos, levanta perguntas sobre quais motivos que levaram ao não emprego de parte dos recursos nos prazos previstos.

A gestão democrática na execução dos recursos do PDDE e ações integradas deve se sobrepor aos interesses políticos locais do individual ao coletivo. Pode-se considerar que os recursos ainda são escassos, mas é fato que crescem as ações, e proporcionalmente, a responsabilidade em administrá-las. Com a descentralização dos recursos, as equipes têm tido mais autonomia nas escolas, entretanto, esses valores não executados e estagnados em conta, indicam a necessidade de maior planejamento, engajamento, organização e cooperação entre os atores e entidades.

A destinação adequada desses recursos pode representar melhorias para o ensino e aprendizagem. O cuidado contínuo com os serviços e produtos existentes na escola é uma atividade que os gestores da escola e do PDDE devem acompanhar, fazendo os ajustes e utilizando os recursos de forma correta e no tempo certo, para que não se transforme em um problema sem controle, que determine o retorno desses recursos para a União, prejudicando ainda mais a educação em nosso País.

Novos estudos são necessários a fim de identificar e sistematizar os motivos da não utilização dos recursos pelas escolas, os quais podem estar relacionados à ausência de condições administrativas, à carência de pessoal qualificado para o desenvolvimento das atividades previstas, à falta de conhecimento ou de informações sobre o PDDE e suas ações ou, por exemplo, à difusão de informações equivocadas. Também é necessário avaliar o grau de participação da comunidade escolar nas fases de execução e prestação de contas, as dificuldades dos gestores escolares em conciliar o cumprimento de suas atribuições na Unidade Executora (UEx) e suas responsabilidades profissionais acadêmicas, se há dificuldades nos processos de eleição e posse de membros das UEx,



Para além da realização de estudos, aprimoramentos à gestão do PDDE podem ser feitos para facilitar o uso dos recursos. Um aspecto crucial é avançar ainda mais na desburocratização do Programa para reduzir o medo dos gestores das UEx na utilização dos recursos. Além disso, ampliar o conhecimento dos gestores sobre os objetivos e características do PDDE Básico e de cada ação integrada e a forma de gestão dos recursos, com o envio de comunicados tempestivos, pelo FNDE, informando as escolas sobre as transferências financeiras, alterações no Programa etc., bem como a disponibilização de atendimento às escolas por aplicativo *whatsapp*, com uma estrutura adequada, com respostas uniformes e precisas aos interessados e respondendo às dúvidas que surgirem na execução. Esses aprimoramentos na gestão conferirão maior segurança e tempestividade aos executores escolares na aplicação dos recursos.

Em que pesem os problemas levantados, há de se destacar a importância da existência de programas como o PDDE, para apoiar a melhoria das condições escolares em nosso País. Abicalil e Neto (2010) ao discutirem o Sistema único versus Sistema Descentralizado, abordam a relevância da simplificação das estruturas, a descentralização dos processos de decisão e o fortalecimento da escola.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos; NETO, Odorico Ferreira Cardos. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de mato grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13 a 35.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ARRETCHE, Marta Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília, CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL, **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. Disponível em: L11947 (planalto.gov.br).

BRASIL, **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto da Escola, e dá outras providências. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.



BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-atividades>.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Painéis dinâmicos contendo dados sobre os Programas PDDE, PNATE e Caminho da Escola**. Brasília, DF: Fnde, 2021a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzU4NDI3ZGYtYjExZi00NDc4LWI5YWMT0Dc1Mzk3ZDFiY2E4IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlzMzYmRiNmY0NTlkNSJ9>.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 14, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a repactuação dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola para o apoio ao retorno presencial das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação básica nacional, em decorrência da pandemia de Covid-19. Brasília, DF: FNDE, 2021b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2021b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística de Educação Básica -2019**. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, volume 28, n. 100. Campinas, out. 2007.

FRANCK, Luciana Nazaré de Souza. **A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da educação: análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/2650/1/robertojorgeaboukalam.pdf>.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Diretor da Escola: uma Proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **A Educação no Brasil: uma Perspectiva Internacional**. 2021. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/ocde-com-apoio-do-todos-pela-educacao-lanca-relatorio-inedito-sobre-a-educacao-brasileira/>.



UNESCO. **A Comissão Futuros da Educação da UNESCO apela pelo planejamento antecipado contra o aumento das desigualdades após a COVID-19.** Paris: Unesco, 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/comissao-futuros-da-educacao-da-unesco-apela-ao-planejamento-antecipado-o-aumento-das>.

UNESCO. **Educação: da interrupção à recuperação.** Paris: Unesco, 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>.

