



AVALIAÇÃO SISTÊMICA E MULTICÊNTRICA DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE

RELATÓRIO CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE

Elisabete Ferrarezi
Gabriela Araújo Romão
Paulo M. Jannuzzi

Brasília, setembro de 2023



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



Expediente

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Fernanda Mara de Oliveira M. C. Pacobahyba

Diretor de Ações Educacionais - DIRAE

Gilnei Pereira da Costa

Coordenadora-Geral do Desenvolvimento e Melhoria da Escola - CGDME

Karine Silva dos Santos

Coordenadora de Monitoramento, Avaliação e Apoio à Gestão - COMAG

Raquel Pereira

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

Reitora

Angelita Pereira de Lima

Vice-Reitor

Jesiel Freitas Carvalho

PROJETO AVALIAÇÃO SISTÊMICA E MULTICÊNTRICA DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE

Coordenador

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Líder Executivo

Paulo Martino Jannuzzi

Líder Executivo Adjunta

Elisabete Ferrarezi

Coordenador de Gestão do Projeto

Hugo Ferreira Ginu

Equipe de pesquisa - UFG

Ana Flávia Cordeiro S. de Almeida

André Geraldo de Moraes Simões

Bárbara Cobo Soares

Caio Nakashima

Denise Barboza Ribeiro de Castro

Eber Rodrigues Araújo

Elisabete Ferrarezi

Enrico Moreira Martignoni

Gabriela Araújo Romão

Hugo Ferreira Ginu

José Pedro Morais de Araújo

Juliana Boldrin

Laís Vasconcelos Rocha Fortes

Marconi Fernandes de Sousa

Maria Paula Ferreira

Natã Silva de Carvalho

Paula Fraccanabbia Audibert

Paulo Henrique Cirino Araújo

Paulo Martino Jannuzzi

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Equipe de pesquisa - CECAMPES

Cairo Mohamad Ibrahim Katrib

Claudete Ruas

Cletiane Medeiros Costa de Araújo

Nalu Farenzena

Regina Maria Duarte Scherer

Yvens Ely Martins Cordeiro

ELABORAÇÃO

Elisabete Ferrarezi

Gabriela Araújo Romão

Paulo M. Jannuzzi

**AVALIAÇÃO SISTÊMICA E MULTICÊNTRICA DO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE**

**RELATÓRIO
CONTEXTO INSTITUCIONAL,
POLÍTICO E IDEACIONAL DO PROGRAMA
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE**

Elisabete Ferrarezi
Gabriela Araújo Romão
Paulo M. Jannuzzi

Cegraf UFG

Goiânia - 2023



© 2023 Elisabete Ferrarezi; Gabriela Araújo Romão; Paulo M. Jannuzzi
© 2023 Universidade Federal de Goiás – UFG
© 2023 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Coordenação editorial

Denise Barboza Ribeiro de Castro

Projeto gráfico e diagramação

Natã Silva de Carvalho

Revisão linguística e normalização técnica

José Pedro Moraes de Araújo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG

F383 Ferrarezi, Elisabete.

Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE : relatório : contexto institucional, político e ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE [Ebook]. / Elisabete Ferrarezi, Gabriela Araújo Romão, Paulo M. Jannuzzi. – Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF). - Goiânia : Cegraf UFG, 2023.

Inclui referências : p. [73-78].

ISBN : 978-85-495-0905-5

1. Escolas públicas - Finanças - Brasil - Avaliação. 2. Ensino fundamental - Política governamental - Brasil - Avaliação. 3. Programa Dinheiro Direto na Escola - Avaliação. I. Romão, Gabriela Araújo. II. Jannuzzi, Paulo M. III. Título.

CDU: 37.014.543(81)

RESUMO

O contexto institucional, político e ideacional analisa a conjuntura na qual o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE surge a fim de compreender quais foram os principais fenômenos políticos, econômicos e sociais que propiciaram a ele entrar na agenda do governo federal, bem como os fatores que explicam o seu desenvolvimento e a sua continuidade ao longo de 27 anos em governos com diferentes orientações ideológicas e contextos de crises. Ademais, discute o arcabouço legal e institucional que deu base ao Programa, os atores envolvidos e quais foram as ideias e valores prevaletentes que orientaram sua concepção e desenvolvimento. Para tanto, os marcos legais e as principais mudanças e inovações do PDDE são analisados com base em uma periodização de três fases: a) de 1995 até 2002 – Fase de implantação e institucionalização; b) de 2003 até 2013 – Fase de ampliação e consolidação; e c) de 2014 até 2022 – Fase de crise e resiliência.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. METODOLOGIA.....	9
3. CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PDDE	13
3.1 ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E LEGAL.....	15
3.1.1 O Plano Decenal da Educação e as ideias de autonomia escolar.....	16
3.1.2 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	17
3.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB	18
3.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef	19
3.1.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	22
3.1.6 Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2011).....	24
3.1.7 Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024).....	25
3.1.8 O financiamento do PDDE: o Salário-Educação	26
3.2 A AGENDA GOVERNAMENTAL E OS ATORES NO PDDE.....	29
4. DESENHO E GESTÃO DO PDDE ATUAL.....	32
4.1 OBJETIVOS, PÚBLICO E RESULTADOS ESPERADOS DO PDDE	32
4.2 VISÃO GERAL DA GESTÃO DO PDDE.....	34
5. A TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PDDE.....	38
5.1 FASE DE IMPLANTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA (1995-2002).....	40
5.1.1 As ideias e o desenho original.....	41
5.1.2 As regras para a transferência de recursos	42
5.1.3 A Medida Provisória do Programa Dinheiro Direto na Escola	44
5.1.4 Plano de Desenvolvimento da Educação	45
5.2 FASE DE EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DO PROGRAMA (2003-2013).....	47
5.2.1 Ampliação de recursos	47
5.2.2 Mudanças no desenho e o Plano de Ações Articuladas – PAR.....	49
5.2.3 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE-Escola	50
5.2.4 A primeira Lei do PDDE e a ampliação da cobertura para a educação básica pela Emenda Constitucional nº 59	51
5.3 FASE DE CRISE E RESILIÊNCIA DO PROGRAMA (2014-2022)	53
5.3.1 Novo Regime Fiscal e a redução de recursos para garantia de direitos sociais	54
5.3.2 Contexto de crises e o governo Bolsonaro.....	55
5.3.3 Principais mudanças no PDDE.....	56
6. INOVAÇÕES E DESAFIOS DA GESTÃO NO PDDE.....	60
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	73
ANEXO - LINHA DO TEMPO DO PDDE (1995-2022)	79

1. INTRODUÇÃO

O texto sobre o Contexto Institucional, Político e Ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE constitui uma etapa prévia à **Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola**. O seu objetivo é identificar a conjuntura na qual o programa surge e compreender quais foram os principais fenômenos políticos, econômicos e sociais que propiciaram que o tema entrasse na agenda do governo federal. Como o tema não era urgente, nem representava uma crise, elementos geralmente apontados na literatura como impulsionadores de novas ações públicas, importa compreender de que modo se desenvolveu como problema prioritário nos processos decisórios, bem como os fatores que explicam sua continuidade ao longo de 27 anos.

O texto discorre sobre como a proposta do desenho inicial foi feita, quais foram as principais mudanças e inovações ao longo de sua implementação, identifica o arcabouço legal e institucional que deu base ao programa e ao seu financiamento, quais foram os principais atores envolvidos, bem como as ideias e valores prevaletentes que orientaram sua concepção e desenvolvimento. Alguns dos desafios atuais de gestão do programa também são abordados.

Além disso, o texto tem o propósito de contribuir para responder, provisoriamente, a duas questões relativas aos critérios utilizados na pesquisa Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola. A primeira questão diz respeito à relevância política e social do PDDE. Essa questão implica investigar como o programa é orientado para minorar ou resolver um problema público considerado prioritário pela sociedade; como o desenho e a implementação se relacionam com os normativos legais, com direitos expressos constitucionalmente, com os planos nacionais de educação, com compromissos nacionais e internacionais assumidos e quais princípios e ideias orientam seu desenho e suas diretrizes. A segunda questão trata da coerência do programa. As perguntas norteadoras desse quesito buscam verificar em que medida os componentes do programa – diretrizes, objetivos, ações e os resultados esperados – estão alinhados entre si, bem como com as macropolíticas educacionais e com os princípios e valores estabelecidos no arcabouço institucional e legal.

Assim sendo, além desta introdução, o texto conta com a apresentação da metodologia, seguida pelo capítulo 3, que expõe o arcabouço legal e institucional da política educacional. No capítulo 4 são descritos os atores envolvidos no PDDE, assim como seus objetivos, seu público e resultados esperados, a fim de delinear o escopo do programa. A trajetória de institucionalização do PDDE, no capítulo 5, identifica as principais mudanças pelas quais o programa passou em relação às regras, aos normativos legais, recursos financeiros e ao público atendido. Para isso, o capítulo está dividido conforme a trajetória do PDDE, ou seja, em três períodos:

- De 1995 até 2002 – Fase de implantação e institucionalização do Programa;
- De 2003 até 2013 – Fase de ampliação e consolidação do Programa;
- De 2014 até 2022 – Fase de crise e resiliência do Programa.

Na sequência, o capítulo 6 analisa as inovações e desafios atuais de gestão do PDDE e as ações integradas a ele vinculadas. Por fim, nas considerações finais são analisadas as principais questões de pesquisa propostas: a entrada do tema na agenda prioritária, a institucionalidade e os critérios de relevância e coerência do PDDE, as inovações e desafios do programa, bem como, a relação entre continuidade, o financiamento e a função constitucional redistributiva da União. No anexo encontra-se uma linha do tempo do PDDE, que contém a síntese dos principais marcos analisados neste texto.

2. METODOLOGIA

As estratégias metodológicas escolhidas para esta parte da pesquisa “Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola” decorreram de sua adequação às questões investigadas e do enfoque exigido para a análise do tema. Assim, parte-se do pressuposto de que os estudos avaliativos devem incorporar, como etapa prévia à avaliação, a análise do contexto institucional, político e ideacional que cerca a política pública, constituindo uma ponte entre a fase de análise e de avaliação (Jannuzzi; Reis, 2022).

Como existem fatos históricos e dimensões sociais e políticas que devem ser explicadas ao longo do tempo, a análise de documentos legais é a principal fonte de evidências, tendo por base o modo objetivo e crítico, que procura captar as linhas fundamentais do conteúdo. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental das fontes primárias fornecem o aporte para entender a combinação de fatores que trazem o tema de transferência de recursos às escolas para a agenda governamental e fazem o governo federal receptivo à mudança. E também contribuem para identificar o modo como o problema foi processado e desenvolvido até se tornar uma política pública longa. Assim, enquanto a análise das fontes primárias é empregada para o tratamento dos dados acerca do arcabouço legal e ideológico que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) utilizou na construção da proposta, possibilitando examinar o sentido dos conceitos e das orientações utilizadas, a pesquisa bibliográfica tem como objetivo conhecer as contribuições científicas efetuadas sobre o programa e as políticas educacionais a ele relacionadas, estabelecendo ligações entre diferentes autores e expondo as principais problemáticas comuns.

Dentre os documentos analisados, tem-se legislações, direta ou indiretamente relacionadas, como decretos, leis e resoluções do programa, documentos oficiais públicos sobre as ações, leis e a organização da educação brasileira e seu financiamento. A normatização do programa foi analisada utilizando-se uma periodização para relacioná-la com os marcos legais e o contexto no qual as políticas educacionais se implementaram. Para a análise, os documentos que registram o processo de desenho do programa foram classificados e tratados em ordem cronológica e de acordo com suas dimensões temáticas.

O método sociológico nos auxilia na parte central da análise, já que permite situar o documento em seu contexto político e social. Além disso, ainda se aplicam ao nosso caso alguns aspectos do método jurídico que compara os textos legais, investiga os fundamentos de uma decisão, as finalidades de uma lei e as modificações feitas (Grawitz, 1984).

O quadro principal de referência teórica são os conceitos de políticas públicas, notadamente os relacionados à questão da agenda. As proposições do neoinstitucionalismo histórico e sociológico são utilizados para conduzir a análise dos dados, principalmente os relacionados às normas e ideias.

Tendo em vista nosso propósito, os conceitos empregados por Villanueva (2006) e Saravia (2006) são particularmente úteis à análise porque agregam tanto a dimensão processual das políticas públicas, como as dimensões institucionais, que incluem normas, ideias, princípios e valores. Para Villanueva (2006), a definição descritiva de política pública inclui seu aspecto institucional, isto é, trata-se da decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro de seu campo legítimo de jurisdição e de acordo com procedimentos legalmente estabelecidos, vinculante para todos os cidadãos e que se expressa em várias formas: leis, sentenças, atos administrativos. Saravia (2006), por sua vez, agrega as ideias e os valores em seu conceito. Para ele, a política pública é:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos **valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão**. (...) Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a **manter ou modificar a realidade** de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (...). É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – **consolidação da democracia, justiça social** (...) constitui elemento orientador geral (Saravia, 2006, p. 15; 28-29, grifo nosso).

O desenvolvimento da política pública é atividade política em que as percepções e os interesses dos atores entram em todos os estágios, o que torna a implementação um processo de negociação, com conflitos e limitações, sujeita a contingências da dinâmica estatal e social. A implementação não é apenas o produto do desenho da política pública, mas constitui o próprio processo de desenho (formulação em processo), na medida em que o conjunto de instrumentos planejados são colocados em ação e “postos à prova”, reconfigurando as concepções iniciais. As políticas públicas não obedecem à concepção de fases ou estágios, pois o processo decisório ocorre em todo o processo, principalmente na implementação, em que vários atores interagem influenciando as ações. Ademais, muitas decisões são postergadas para a implementação porque não houve acordo durante a formulação; os atores alteram suas percepções no processo; nem todas as informações estavam disponíveis, porque pouco se sabe do impacto real das medidas, e o caminho é a experimentação (Ferrarezzi; Rua, 2018).

Para analisar o surgimento do PDDE e compreender quais foram os principais fenômenos que propiciaram que ele entrasse na agenda do governo federal, o texto tem como base referencial Kingdon (1995). Para o autor, o processo de formação da agenda é influenciado por três fluxos separados e distintos: problema (reconhecimento e definição); a política pública (formação e redefinição da proposta); e política (*politics*). Segundo o autor, permanente atenção deve ser dada ao fluxo da política; as escolhas ou decisões ocorrem em cada evento ou quando os fluxos do processo se unem; e as atividades dos participantes podem intervir em todas os momentos, porque suas preferências são reveladas e construídas durante o processo (Kingdon, 1995).

A contextualização do PDDE – com foco nas ideias, valores e princípios, instituições, atores e seus interesses – constitui a primeira etapa do processo da avaliação, chamada de Estudo de

Avaliabilidade do Programa, como proposto por Jannuzzi (2016). Esse estudo consiste na análise da viabilidade de se realizar uma avaliação e qual poderia ser seu foco e natureza em função do estágio em que o programa se encontra e das perguntas avaliativas a serem respondidas. Nesse sentido, por sua natureza pré-avaliativa, o estudo recupera os principais documentos descritivos e normativos do programa, sistematizando seus objetivos, públicos-alvo, principais agentes envolvidos e o desenho da implementação.

A análise do contexto propicia compreender os debates e as disputas em torno de ideias e propostas no governo, as pressões, apoios e resistências de diferentes atores políticos e sociais, e sentimentos públicos e valores em disputa em determinadas conjunturas (Jannuzzi; Reis, 2022). Nesse sentido, os neoinstitucionalismos histórico e sociológico constituem marcos de referências para a abordagem do contexto porque combinam explicações das instituições e situações políticas com outros tipos de fatores a esses processos, como as ideias (Hall; Taylor, 2003).

De modo geral, as escolas do neoinstitucionalismo definem instituições como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional. Entram nesse conjunto procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos atores. Sob a perspectiva de macroestruturas, abarcam desde os tratados internacionais e as regras constitucionais até a organização do Estado. A sociologia agrega a essa definição os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem significados e guiam a ação social. As instituições influenciam o comportamento dos atores ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, à interpretação do mundo e ao comportamento dos outros atores (Hall; Taylor, 2003).

As instituições, enquanto construções históricas, importam para as políticas públicas porque induzem comportamentos dos atores políticos. Do mesmo modo que as preferências dos atores são produtos de ambientes sociais e institucionais específicos, as decisões políticas também surgem de procedimentos institucionais que podem moldar ou distorcer as decisões. Embora reconheçam que o comportamento humano é racional e orientado para fins, os neoinstitucionalistas enfatizam o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento – que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio (perspectiva cultural) –, a partir dos quais se define uma linha de ação conhecida para atingir seus objetivos. Nesse sentido, os institucionalistas históricos consideram a causalidade como contextual, observando as configurações de fatores como significantes. Políticas públicas são assim estruturadas pelas interações entre atores econômicos, sociais e políticos que trabalham de acordo com lógicas diferentes em contextos diferentes (Hall; Taylor, 2003; Immergut, 2006).

A perspectiva cultural explica a persistência das instituições, enfatizando que muitas das convenções ligadas a elas não podem ser objeto de decisões individuais e não podem ser transformadas de um dia para o outro. Certas instituições são tão convencionais ou tão usuais que escapam a questionamentos porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. Nesse sentido, para Hall e Taylor (2003, p. 199), “as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e

tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados”.

Muitas políticas públicas mostram uma certa inércia que dificulta sua reorientação quando não alcançam seus objetivos. Para o institucionalismo histórico, as políticas herdadas estruturariam as decisões posteriores (dependência à trajetória) ao encorajar as forças sociais a se organizarem segundo certas orientações, a adotarem identidades particulares, ou a desenvolverem interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral. Há períodos de continuidade, mas também de mudanças, isto é, as instituições respondem a novos desafios e criam novos trajetos, mas com base nas propriedades herdadas.

Como tratamos de um programa que atravessou vários governos ao longo de 27 anos, tanto a análise de contextos históricos como de instituições torna a adoção da abordagem neoinstitucionalista adequada, pois combina explicações das instituições e situações políticas com outros fatores, como ideias e valores.

3. CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PDDE

Em 1995, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE¹ criou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE², com o objetivo de simplificar e desburocratizar os procedimentos operacionais de repasses de recursos às escolas. Como linhas de ação, buscou-se o fortalecimento das ações pedagógicas e da gestão escolar, a valorização do profissional da educação, assegurar e alicerçar o acesso para a faixa etária de 7 a 14 anos ainda fora da escola³, alfabetizar jovens de 15 a 19 anos das regiões mais pobres do país, incentivar a melhoria do atendimento das crianças de 0 a 6 anos, bem como ampliar o envolvimento da sociedade com a educação.

O programa, em 1998, passaria a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE⁴. Catorze anos depois de sua criação, em 2009, o programa deixou de ser regulamentado por Medida Provisória e passou a ter lei própria, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, foi o primeiro a repassar recursos financeiros da União diretamente às escolas, a fim de simplificar a transferência e a gestão. Prestava, ainda, assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O arranjo de gestão baseado em um modelo simplificado de descentralização e de gestão de recursos foi decisivo para o crescimento do programa e permanência ao longo de seus 27 anos (Oliveira *et al.*, 2022).

Atualmente, com base no art. 2º da Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, a destinação anual de recursos financeiros repassados às instituições participantes tem por finalidade contribuir para:

- O provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento;
- A promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e
- Incentivar a autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social.

Os recursos são divididos nas categorias de custeio (para aquisição de materiais de

1 O 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 missão do FNDE é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, a fim de garantir uma educação de qualidade a todos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par/455-governo-1745665505/ogaos-vinculados-627285149/20519-fnde-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>). Acesso em: 19 maio 2023.

2 Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC.

3 Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad/IBGE, entre 1995-1998 a proporção de crianças de 4 a 17 anos fora da escola era de 17%.

4 Medida Provisória nº 1.784/1998.

consumo e a contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola) e de capital (destinados a cobrir despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas) e podem ser empregados na aquisição de material permanente, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física, na aquisição de material de consumo, na avaliação de aprendizagem, na implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais (Mafassoli, 2015).

O desenho inicial do Programa se insere em um contexto de reformas políticas, econômicas e educacionais que propiciaram que o tema financiamento e novas formas de distribuição de recursos voltados para a educação ganhassem proeminência na agenda do governo federal.

No contexto internacional, a era das reformas administrativas trouxe vários princípios que influenciaram a gestão pública brasileira, inclusive no desenho do próprio PMDE (participação social, autonomia, flexibilidade). O debate sobre a reformulação do papel do Estado ocorre em um momento de crise e intensificação da globalização, inserindo os temas ajuste fiscal, redução do papel do Estado na economia, privatização e abertura comercial na agenda governamental, sob a influência do Consenso de Washington⁵.

No contexto nacional, o programa se insere na conjuntura em que a educação ganhava prioridade na agenda do governo federal, principalmente após a CF de 1988⁶: a) estava em curso a implementação dos preceitos da Carta Magna de 1988 para as políticas sociais, como a democratização, descentralização, universalização e o controle social; b) havia a proposta do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), formulado após a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos em 1990, e organizada por agências multilaterais; c) havia as pressões exercidas por movimentos sociais que participavam do debate, desde a Constituinte, sobre a autonomia da escola pública e novas formas de financiamento, e que lutavam pela melhoria do acesso e da qualidade da educação.

Naquela época, havia então no Brasil duas agendas: a de inserção do país na economia neoliberal e a de implementação de direitos sociais de um Estado de bem-estar social, proposto pela CF de 1988⁷. A redefinição da agenda de reformas proposta por atores progressistas democratas

5 A década de 90 se destacou pela execução da agenda neoliberal com ênfase nas reformas pró-mercado. Nesta fase, foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduziram a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado e ao desmantelamento de instituições protecionistas e criação de agências regulatórias (Diniz, 2005).

6 A educação como um direito público subjetivo, instituído pela Constituição Federal de 1988 – a primeira do país a instituir o direito à Educação – estabelece o acesso e permanência ao ensino fundamental como obrigatório e gratuito desde os 6 anos de idade e o ensino médio progressivamente gratuito. A CF de 1988 também teve impacto nas relações intergovernamentais com aumento de autonomia dos entes e a municipalização dos serviços educacionais.

7 Segundo Diniz (2005), na década de 1990 prevaleceu a visão economicista dos organismos internacionais, conduzindo ao minimalismo da agenda pública ao passo que problemas econômicos ocupavam o centro da agenda governamental e, assim, eliminando a possibilidade de que reformas mais amplas ou alternativas obtivessem espaço. No entanto, após comprovar a ineficácia de seguir rigidamente as políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, a alta tecnocracia dos organismos multilaterais começa a questionar o conceito minimalista de Estado. Daí outros diagnósticos são feitos e questões como “governance” e responsabilização política dos governantes passam a ocupar a centralidade do debate como condição para um bom desempenho do governo. Um exemplo é o relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, considerado um marco no debate, em que o Banco Mundial adota o ponto de vista de que os Estados capazes e ativos constituem elementos-chave de qualquer esforço exitoso para construir modernas economias de mercado (Diniz, 2005).

que vinham atuando desde a Constituinte pretendia, diferentemente da agenda neoliberal, reformar e fortalecer a ação do Estado, porque era imprescindível lidar com os desafios advindos de mudanças estruturais do capitalismo e da globalização. Assim, elementos presentes na proposta neoliberal de reforma da atuação do Estado na área social apareciam na proposta progressista com um novo significado (Farah, 2001).

Essas ideias e valores (democratização, descentralização, universalização, controle social, autonomia e financiamento) estavam em debate nas comunidades de políticas sociais no Brasil e influenciaram o desenho do PMDE, sendo que muitas das suas regras antecipariam legislações e novos arranjos institucionais e financeiros, que seriam difundidas em outros programas do FNDE e do Ministério da Educação - MEC.

Nos anos 1990 e 2000, o arranjo institucional propiciado pela descentralização, pelos Fundos Educacionais e o aumento dos recursos via salário-educação geraram avanços significativos em termos de oferta educacional e de redução das desigualdades territoriais, principalmente entre os municípios, na educação básica (Peres; Pereira; Capuchinho, 2023).

Na próxima seção veremos como o arranjo institucional e legal das políticas de educação, definido na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), possibilitaram conquistas na educação básica e influenciaram o desenho do PDDE. Em seguida, apresentamos como um tema alça o topo da agenda governamental, o papel dos atores nesse processo, e quais são os principais atores do PDDE.

3.1 ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E LEGAL

A agenda pública reformista da Constituição de 1988 tinha como impulso as ideias de descentralização, para promover maior autonomia dos entes federados, e de democratização, por meio de mecanismos que tornassem o setor público mais transparente, ampliando o controle social sobre a gestão pública. Deste modo, o PMDE surge no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, num contexto de implementação dos direitos sociais e da descentralização estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, assim como de difusão internacional da reforma do Estado, sob a influência da *New Public Management* (Nova Administração Pública) e das reformas pró-mercado e do ajuste fiscal.

A CF de 1988, especificamente em seu art. 212, ao instituir um percentual mínimo de impostos arrecadados pelos entes da Federação que deveria ser aplicado na educação, foi a principal referência para a criação do PMDE e para a legislação posterior (Lei de Diretrizes e Bases e Plano Nacional de Educação). O artigo 212 da Constituição, dentre outras determinações, estabelece a utilização dos recursos do salário-educação na educação básica como fonte adicional para financiar programas suplementares. Nesse sentido, o PDDE é financiado com os recursos do salário-educação⁸ e, em caráter suplementar, pela União⁹.

8 O salário-educação, criado em 1964 por meio da Lei nº 4.440/1964, é uma contribuição social incidente sobre a folha de pagamentos de empresas com destinação vinculada à educação básica. Assim sendo, 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica.

9 O governo federal, com sua função constitucional supletiva na educação, é o ente que menos contribui para a educação básica.

Embora o modelo colaborativo tenha sido explicitado na CF de 1988, ela não determinou como seria essa colaboração, de modo que a “descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos, foi muito forte nos primeiros anos pós-constitucionais. O maior efeito negativo que derivou dessa situação foi a inviabilização da universalização proposta pelos constituintes” (Abrucio; Segatto, 2014, p. 52).

Nesse sentido, a implementação da política educacional brasileira teve um grau menor de coordenação nacional, se comparada a outras políticas sociais como saúde e assistência social. No entanto, a partir de 1995 o governo federal reforçou a coordenação intergovernamental na política da educação mediante instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação, sistemas de informação e avaliação nacional (Abrucio; Segatto, 2014).

Dessarte, os destaques da década de 1990 foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A LDB deu diretrizes gerais sobre a política, indicou a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE), preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios (Abrucio; Segatto, 2014).

Na próxima seção veremos os principais marcos legais e institucionais que influenciaram direta ou indiretamente o PDDE: Plano Decenal da Educação, Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Fundef e Fundeb, os Planos Nacionais de Educação e o Salário-Educação.

3.1.1 O Plano Decenal da Educação e as ideias de autonomia escolar

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Desta Conferência resultaram posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos e o compromisso de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, sobretudo para países que apresentavam baixa produtividade do sistema educacional (Brasil, 1993).

Ao assumir esse compromisso internacional, o então Ministério da Educação e do Desporto deu início à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e colocou em curso a descentralização e universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Garantir acesso à escola era uma demanda pública inadiável já que, à época, cerca de um de cada cinco jovens ou adultos de 15 anos ou mais eram analfabetos¹⁰ (Jannuzzi; Reis, 2022).

“Nenhuma criança sem escola” constituía o mote central do Plano Decenal, que estabeleceu como metas a qualidade da escola, vista como agência promotora da cidadania, e que os direitos

¹⁰ Em 1988, 19% da população de 15 anos ou mais eram analfabetos. Na zona rural o número chegava a 37%. Vide Estatísticas Históricas do IBGE em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao>

da criança às necessidades básicas de aprendizagem deveriam ser garantidos. O documento que informa sobre o processo de consulta feito para elaborar o plano já apontava que a comunidade e os gestores deveriam ser protagonistas:

A escola deverá assumir o papel constitucional de construção da cidadania e deixar de ser uma agência de produção do fracasso escolar. Para que isso aconteça é preciso que **a comunidade participe da definição da política educacional e da gestão da escola**, ajudando a sua melhoria e exigindo uma educação de qualidade (Brasil, 1993, p. 4, grifo nosso).

Além disso, o Compromisso Nacional de Educação para Todos, documento balizador do Plano Decenal, propunha

[...] uma agenda mínima de recuperação da educação básica nacional, destacando-se, entre eles, a profissionalização do magistério, a qualidade do ensino fundamental, **a autonomia da escola, a equidade na aplicação dos recursos e o engajamento dos segmentos sociais mais representativos** na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização e melhoria da qualidade da educação fundamental (Brasil, 1993, p. 3, grifo nosso).

O Plano apontava como diagnóstico da educação brasileira vários problemas, dos quais cabe destacar: altos índices de repetência e evasão; problemas com a qualidade da educação manifestada pelo fraco desempenho escolar decorrente de insuficientes infraestruturas e condições pedagógicas; inexistência de política e de comprometimento mais amplo com as questões do magistério; desvalorização e despreparo para assumir uma educação competitiva e atualizada; exclusão de alunos e de professores do acesso e do benefício das tecnologias; desvalorização da carreira docente; falta de uma rotina de avaliação do desempenho; dispersão e ineficiência na alocação e na gestão de recursos; enfraquecimento da escola como instituição-chave no processo; efeito negativo de uma política de centralização de recursos e falta de autonomia das escolas para gerir as próprias atividades regulares; desarticulação entre os níveis de governo (Brasil, 1993).

Por iniciativa do governo Itamar Franco (1992-1994), o Plano Decenal foi coordenado pelo Ministério da Educação e do Desporto e passou por amplo debate nos municípios, estados, entidades representativas da sociedade civil, universidades e no âmbito do poder legislativo e judiciário.

3.1.2 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Diretor) foi apresentado por Bresser Pereira, Ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em setembro de 1995 – após, portanto, a criação do PMDE. O Plano Diretor definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado. Segundo o diagnóstico do governo, além da questão fiscal, a crise do Estado estava ligada à crise de administração pública burocrática, marcada pela ineficiência, morosidade, pelo clientelismo e descompromisso com o desempenho estatal.

A crise do modelo burocrático era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que se mostravam limitadas para responder com

agilidade às demandas sociais, bem como por serem pouco permeáveis às inovações. Era preciso, portanto, caminhar para um novo modelo de gerenciamento: a Administração Pública Gerencial¹¹. As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção e sua maneira de se relacionar com a sociedade. Pressionado pela necessidade de contenção do déficit público, o governo adota medidas de contenção de gastos e apresenta um projeto de reforma que pretende incidir diretamente sobre a situação funcional da burocracia, inovar do ponto de vista gerencial e alterar a estrutura do Estado (Ferrarezi, 2007).

Paralelamente ao processo de desestatização da economia, a estratégia do Plano Diretor consistia: no delineamento e fortalecimento de um núcleo estratégico do Estado; na proposição de novos instrumentos gerenciais apoiados na flexibilização, autonomização e contratualização da gestão no interior de agências estatais; e na transferência de atividades sociais para associações civis.

O Plano Diretor admitia que sempre que o Estado não demonstrasse uma vantagem comparativa, deveria ser substituído, no exercício das funções não-exclusivas, por instituições privadas mercantis (privatização) ou do terceiro setor (publicização). Nesse sentido, a parceria com organizações da sociedade civil parecia constituir uma tentativa tanto para a redução dos custos quanto para o gerenciamento mais flexível, que propiciasse mais autonomia.

As tentativas de reformar o caráter ineficiente da administração pública brasileira criaram possibilidades para o surgimento de arranjos administrativos e institucionais que viabilizariam novas políticas públicas e colocariam na agenda novos instrumentos gerenciais, abrindo um campo para inovações no governo federal.

Foi em um contexto favorável à mudança na gestão pública, sob a influência das ideias do Plano Diretor, em debate no mesmo ano, que ocorreu a criação do PMDE, com um formato institucional que pretendia dar maior abertura à participação e autonomia da comunidade na gestão escolar e flexibilizar o repasse voluntário de recursos pelo governo federal. Sobretudo os *policy-makers* do PMDE estavam em sintonia com a agenda reformista da educação proposta pelo Plano Decenal da Educação. O desenho do PMDE, além de inovador, também antecipou as diretrizes que seriam instituídas em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - 1996), como veremos na próxima seção.

3.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB

As ideias-mestras do PMDE, ao dar ênfase à democratização e à descentralização da gestão educacional, já antecipavam alguns preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), como a autonomia escolar.

Com a lei de 1996 houve uma definição mais clara sobre a responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre esferas de governo, cabendo à União a coordenação da política nacional de

11 Entende-se por administração gerencial o modelo “fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Brasil, 1995b, p. 23-24).

educação. Na educação básica, além da responsabilidade pela normatização e pelo estabelecimento de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, caberia à União o papel redistributivo e supletivo, visando a correção de disparidades de acesso e qualidade de ensino. A responsabilidade pela oferta do ensino fundamental coube aos estados e, principalmente, aos municípios (Cardoso Jr.; Jaccoud, 2005).

A LDB assegurou aos sistemas de ensino liberdade de organização e estabeleceu, em seu art. 3º, que o ensino seria ministrado com base em diversos princípios, com destaque para a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Ademais, o artigo 14 da LDB e, posteriormente, o artigo 22 do Plano Nacional de Educação – PNE (2014) afirmam que os sistemas de ensino devem definir as normas da gestão democrática do ensino público obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares. Em seu artigo 15, a lei prevê também que os sistemas de ensino assegurem às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de **autonomia** pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Assim, é a partir da promulgação da LDB que a questão da autonomia passa a ser tratada sob diferentes dimensões e torna-se mais claro o princípio constitucional de gestão democrática, com a definição da participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola e das comunidades escolares (Brasil, 1996b).

Além disso, em seu artigo 32, a LDB dispunha que o ensino fundamental tem duração mínima de oito anos, é obrigatório, gratuito na escola pública e tem como objetivo a formação básica do cidadão. Esse artigo foi modificado, no entanto, pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que instituiu a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, sendo que as Unidades Federativas tiveram até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental.

Em suma, a LDB orientou as políticas públicas da educação, indicou a formulação de um Plano Nacional de Educação, preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios (Abrucio; Segatto, 2014).

3.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu art. 211, definiu como comuns as competências na educação fundamental e estabeleceu que os governos municipais deveriam dar prioridade ao seu atendimento. Assim, a oferta do ensino fundamental é responsabilidade dos estados e municípios, que deveriam gastar 25% da sua receita disponível nessa modalidade e se articular para garantir o atendimento universal aos alunos. Não obstante, a União deveria aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino¹².

12 Art. 212 da CF: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Porém, as duas redes operavam de modo independente e muitas vezes os recursos eram destinados a outras finalidades. Além disso, pelo fato de a capacidade de investimento de estados e municípios depender de sua capacidade de arrecadação, ao longo do tempo surgiram grandes distorções. As desigualdades de capacidade de gasto acabaram se refletindo na desigualdade das carreiras e dos salários dos professores, na natureza e na qualidade dos serviços educacionais e no gasto por aluno (Arretche, 2012; Cecampe Centro-Oeste, 2021a).

Ao contrário da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador da política educacional. Sua função é apenas supletiva, a exemplo dos programas de alimentação de estudantes, de construção de escola e de capacitação. Desse modo, o governo federal conta com recursos institucionais mais limitados para realizar a coordenação nacional da política de educação (Arretche, 2012).

Ademais, havia indefinição em relação às responsabilidades dos três níveis de governo na oferta de ensino, ausência de critérios objetivos de redistribuição de recursos, ausência de regulamentação do princípio de colaboração e de mecanismos que garantissem o financiamento para a universalização do ensino obrigatório.

A fim de reduzir as assimetrias intraestaduais de gasto no ensino fundamental e de promover a valorização salarial dos professores, o governo de Fernando Henrique Cardoso aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com duração de dez anos (Arretche, 2012). O Fundo detalhou as responsabilidades dos entes federativos e trouxe instrumentos de coordenação para o alcance desses objetivos (Abramo; Licio, 2020).

Ao atrelar uma parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental, o Fundef gerou uma redistribuição de recursos entre os estados e os municípios que induziu à municipalização e à universalização sem precedentes. O Fundo alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental e a distribuição das matrículas entre as redes de ensino, possibilitando a sua expansão (Abrucio; Segatto, 2014)¹³. Além da quase universalização do acesso ao ensino fundamental, reduziu-se as disparidades de acesso entre regiões, entre as áreas urbana e rural, assim como as desigualdades entre raças (Cardoso Jr.; Jaccoud, 2005).

Voltado ao financiamento, o fundo contábil reafirma as regras de vinculação instituídas pela Constituição Federal de 1988. O Fundef obriga os entes federados a alocarem 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino exclusivamente para o ensino fundamental e para o pagamento de seus professores¹⁴ (Cardoso Jr.; Jaccoud, 2005). Ainda, 15% de

13 Em 1995, o número dos alunos entre escolas municipais e estaduais era similar. Já em 2000, 60% das matrículas estavam em escolas das redes municipais e 30% em escolas das redes estaduais, enquanto em 2005 esses números aumentaram para 70% e 20%, respectivamente. Houve um aumento também no segundo ciclo do Ensino Fundamental, mas em menor proporção. Em 1995, cerca de 70% dos alunos do segundo ciclo do ensino estavam em escolas estaduais e menos de 20% frequentavam as escolas municipais e, em 2010, 50% e 40%, respectivamente (Portela, 2012 apud Abrucio; Segatto, 2014).

14 A Emenda Constitucional nº 14 altera o art. 60 do ADCT e insere novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação: “Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”. (...) § 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. (...), e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental”.

parte das receitas estaduais e municipais eram automaticamente retidas e contabilizadas em um fundo estadual, com as receitas redistribuídas no interior de cada estado, entre governos estaduais e municipais, de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente¹⁵. A finalidade era assegurar a distribuição de responsabilidades e recursos entre cada estado e seus municípios na forma colaborativa disposta no artigo 211 da CF de 1988, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes.

Ao MEC caberia atuar diretamente na coordenação da política nacional para o ensino fundamental, elaborar os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), além de programas específicos de execução descentralizada para a melhoria da qualidade e do acesso, como o PDDE, o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), o Programa Nacional do Material Escolar (PNME) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Cardoso Jr.; Jaccoud, 2005).

As receitas dos Fundos são complementadas pelos recursos da União por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Essa transferência é destinada a assegurar a diferença correspondente ao cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado onde esse valor per capita não fosse alcançado (Cecampe Centro-Oeste, 2021a).

Apesar dos avanços registrados na política educacional com a criação do Fundef, o fato de ele ser específico para cada estado manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor/aluno e a desigualdade no desempenho educacional (Cecampe Centro-Oeste, 2021a). Além disso, uma fragilidade do Fundef foi o fato de financiar exclusivamente o ensino fundamental em detrimento das outras etapas que integram a educação básica. Essa focalização seria modificada dez anos depois com o Fundeb.

A Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, além de criar o Fundef, determinou que a União exercesse, na educação, 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 do art. 211, da CF). Segundo Abramo e Lício (2020, p. 91), a EC nº 14 de 1996 foi o “grande marco desse período, viabilizando o protagonismo da União e sugerindo a estruturação da coordenação federativa”. De acordo com as autoras, ao atribuir a responsabilidade pela função redistributiva, a reforma incumbiu ao governo central coordenar a atuação dos entes federativos em direção aos objetivos da educação nacional.

15 Com a implantação do Fundef, os recursos exclusivos do ensino fundamental e magistério passaram a ser aplicados mediante “a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (art. 2º, § 1º), a partir de dados obtidos pelo Censo Escolar, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Cecampe Centro-Oeste, 2021a).

3.1.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Aprovado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ampliou os recursos financeiros para a educação nacional em comparação ao Fundef, atendendo todas as etapas da educação básica, da educação infantil ao ensino médio, a educação especial, e a educação de jovens e adultos, bem como instituições privadas conveniadas que atuam na educação infantil e especial. Com isso, o Fundeb resgatou o princípio constitucional da educação básica como um direito, dificultando que os entes investissem apenas no ensino fundamental, como acontecia com o Fundef (Pinto, 2007).

Além disso, a emenda trouxe ainda o reforço ao piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, a mudança no critério para distribuição do salário-educação com base nas matrículas dos alunos e a caracterização da educação infantil (atendimento às crianças de 0 a 5 anos em suas duas fases: creche e pré-escola) (Abramo; Lício, 2020).

A opção por uma emenda, embora mais exigente do ponto de vista da aprovação no legislativo, criou uma obrigação constitucional dada a limitada capacidade institucional do governo federal de afetar as escolhas dos governos locais (Arretche, 2012).

O Fundeb é um Fundo especial, de âmbito estadual (são 27 fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios vinculados à educação (artigos 212 e 212-A da Constituição Federal). Todo o recurso é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária das Unidades Federativas, conforme estabelecido no §2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (Brasil, 1988, p. 124)¹⁶. Nesse sentido, os municípios utilizam os recursos provenientes do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto os estados no ensino fundamental e médio. Na distribuição dos recursos é observado o número de matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC).

O Fundo definiu que os respectivos recursos seriam aplicados exclusivamente nos âmbitos de atuação prioritária de cada ente, com pelo menos 60% destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (Abramo; Lício, 2020).

A experiência anterior do Fundef possibilitou que a nova legislação se beneficiasse dos acertos e mudasse as regras que tiveram limitações. Dentre as mudanças, destaca-se a elevação da vinculação para 20% dos impostos (antes era 15%) e a complementação ao Fundeb pela União para projetos direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica com alocação de recursos federais de até 10% do valor dos Fundos, trazendo recursos novos (Pinto, 2007; Sena, 2008). Os

16 Art. 211 [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (EC de 1996). § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (EC de 2020) (grifo nosso)."

recursos do governo federal aos Fundos passaram de R\$ 400 milhões para o Fundef, em 2006, para R\$ 4,8 bilhões para o Fundeb, em 2008, atingindo R\$ 9,1 bilhões em 2010, segundo o FNDE (Cunha *et al.*, 2016 *apud* Abramo; Lício, 2020).

A nova legislação proibia a utilização do salário-educação na complementação da União, o que fez com que a participação total do governo federal na educação básica aumentasse, tanto pela complementação ao Fundeb quanto por meio de programas federais (Abramo; Lício, 2020).

O Fundo criou um arranjo federativo para negociação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, e ainda deu prazo para a definição de piso salarial para o magistério. Também fortaleceu a representação dos usuários da escola nos conselhos, estipulando a participação de pelo menos dois pais e dois estudantes, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal (Sena, 2008; Pinto, 2007).

O Fundeb inovou em relação ao Fundef ao utilizar coeficiente de remuneração das matrículas que considera, além da modalidade da educação básica, a extensão do turno de ensino (escolas com turno integral recebem adicional de 25% por aluno matriculado), assim como as creches conveniadas passam a ser consideradas também na educação infantil (IPEA, 2008 *apud* Santos, 2022). Neste viés, ampliou-se o financiamento para toda a educação básica, incluindo a educação especial e a educação de jovens e adultos, provocando um aumento de mais de 50% no número de estudantes atendidos pelo Fundo (Abramo; Lício, 2020).

O novo Fundo, com vigência de 14 anos, foi mais uma tentativa de equalizar as oportunidades educacionais, combater as desigualdades orçamentárias e assegurar um padrão mínimo de qualidade. No entanto, não melhorou substancialmente a proficiência relativa dos alunos nas escolas públicas. Embora seja considerado um avanço em relação a legislação anterior, para Pinto (2007), o Fundeb não enfrentou a questão da inexistência de um valor mínimo por aluno que assegurasse a qualidade; e, embora o Fundo seja único no âmbito de cada Unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos, que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração.

O Fundeb foi institucionalizado como política pública permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A contribuição da União neste novo Fundeb sofrerá um aumento gradativo até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Sendo assim, passará dos 10% do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência encerrou-se em 31 de dezembro de 2020, para 12% em 2021, para 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025, até alcançar 23% em 2026.

A garantia de um padrão mínimo por aluno, estabelecido em 1996 pela LDB e objeto de intenso e longo debate, finalmente foi inserida na EC do novo Fundeb: o Custo Aluno Qualidade (CAQ) trata do investimento mínimo necessário por estudante para que as redes tenham condições de ofertar uma educação básica de qualidade.

3.1.6 Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2011)

O artigo 214 da CF de 1988 determinou que a lei estabeleceria o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público. A LDB preconizou que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Assim, treze anos depois da CF, a Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação, com metas relacionadas ao financiamento e elevação do percentual aplicado em educação.

Segundo Dourado (2010), o PNE foi resultado do embate de dois projetos que tramitaram no Congresso Nacional: o projeto chamado “da sociedade civil”, elaborado nas Conferências Nacionais de Educação, e o projeto do governo federal. Esses projetos expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, principalmente na abrangência das políticas, financiamento e gestão. Ainda segundo Dourado (2010), o então ministro da Educação do governo FHC destacava, como base para a reforma na educação, o ensino fundamental, o sistema de avaliação, a descentralização da execução das políticas e a revisão do arcabouço normativo para incentivar a inovação. Segundo Souza (2005, p. 45 *apud* Dourado, 2010), o documento “Planejamento político-estratégico 1995-1998” afirmava que essa revisão do arcabouço normativo implicava:

1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; 2) aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; 3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; 4) modificar regulamentações para garantir maior autonomia da escola; 5) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados.

O plano estabeleceu metas para a formação de docentes, definiu percentuais mínimos de recursos financeiros para determinadas modalidades de ensino e metas para padrões mínimos de infraestrutura física das escolas de ensino fundamental compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, como instalações físicas para serviço de alimentação escolar, instalações sanitárias, espaços para esporte e recreação e biblioteca. E o mais importante: definiu como meta a elaboração, no prazo de um ano, de padrões mínimos nacionais de infraestrutura¹⁷ (Brasil, 2001).

As prioridades estabelecidas pelo plano foram: a universalização do ensino fundamental e ampliação do acesso aos demais níveis de ensino, valorização dos profissionais da educação, elevação da escolaridade média da população, desenvolvimento dos sistemas de avaliação de ensino

17 A infraestrutura inclui: 4. (...) a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; b) instalações sanitárias e para higiene; c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; g) telefone e serviço de reprodução de textos; h) informática e equipamento multimídia para o ensino. 5. A partir do segundo ano da vigência deste plano, somente autorizar a construção e funcionamento de escolas que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos. 6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os itens de “a” a “d” e, em dez anos, a totalidade dos itens. 7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com o apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos discriminados nos itens de “e” a “h” (Brasil, 2001).

e melhoria da qualidade da educação (Mafassoli, 2017). Coerente com as diretrizes e diagnósticos da educação do Governo FHC, o plano afirma que deveriam ser fortalecidas as instâncias de controle interno e de controle social, tais como conselhos de educação ligados a cada sistema de ensino e conselhos escolares que compõem a gestão escolar.

Em relação ao financiamento, o presidente vetou a elevação dos gastos públicos em educação para 7% do produto interno bruto (PIB) em 10 anos. O governo FHC também vetou no PNE a orientação dos orçamentos para a alocação de valores por aluno, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, os quais corresponderiam a padrões mínimos de qualidade. Tais vetos ao PNE tiveram como justificativa os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Cruz, 2011).

O plano não apontou mecanismos de financiamento e, por conseguinte, a aprovação de planos estaduais e municipais previstos não se efetivou na maior parte dos estados e municípios. O cumprimento das metas e as melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas do governo, sem ter o plano como o centro orientador do processo (Dourado, 2010). Este autor destaca ainda a necessidade de regulamentar o regime de colaboração e de construir um Sistema Nacional de Educação, “de modo a constituir condições políticas e de gestão que contribuam para a efetivação da melhoria nos diferentes níveis e modalidades que caracterizam a educação nacional” (Dourado, 2010, p. 693).

3.1.7 Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024)

No processo de elaboração e encaminhamento do projeto de lei do Plano Nacional da Educação houve intensa mobilização de organizações da sociedade civil, que participaram de várias audiências públicas, debates e articulações junto ao poder legislativo para que suas propostas fossem contempladas (Mafassoli, 2017).

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, é um instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor educacional¹⁸. O PNE visa articular, em regime de colaboração, o Sistema Nacional de Educação com base em diretrizes, objetivos, metas e estratégias definidas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Este esforço de articulação, conforme previsão constitucional, deve se dar por meio de ações integradas dos poderes públicos de forma tripartite (Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

O plano define os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis que deveriam ser executados em dez anos. As metas vão desde a universalização da Educação Infantil (meta 1) até a ampliação do investimento público em Educação pública (meta 20), as quais devem ser atingidas

18 Eram dez as diretrizes: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014b).

no âmbito educacional para a melhoria da educação básica.

A gestão democrática aparece de forma clara no PNE. Em sua meta 19 fica estabelecida a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação da população nos processos decisórios da educação, sendo que a estratégia 19.7 visa promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da União (inciso II do artigo 12 da LDB).

As dimensões de autonomia detalhadas no plano são referências básicas que já vinham sendo experimentadas na descentralização de recursos financeiros para o PDDE. A escola, como agência responsável por implementar o programa, deveria criar espaços e mecanismos para a organização e implementação de órgãos colegiados e para a elaboração do Projeto Político Pedagógico da instituição, o PPP, que é o instrumento norteador do trabalho educativo da escola (Cecampe Sudeste, 2022a).

Um dos avanços do PNE foi a previsão de aumento nos investimentos públicos destinados à educação, com o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação que assegurasse atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (Brasil, 2014b). Em sua meta 20, por exemplo, discorre sobre o financiamento para a educação nos próximos dez anos.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014, p. 61). Em sua meta 20 discorre sobre o financiamento para a educação nos próximos dez anos: “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014b, p. 61).

A Lei do PNE estabeleceu as metas para a melhoria da educação e deu prazo de dois anos para que o Sistema Nacional de Educação fosse estabelecido. Todavia, isso ainda não aconteceu, deixando o regime de colaboração para a oferta da educação carente de regras claras.

3.1.8 O financiamento do PDDE: o Salário-Educação

Como vimos, a CF de 1988 estabeleceu a vinculação de recursos oriundos da arrecadação de tributos, definiu o percentual dos impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e previu como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, que é recolhida pelas empresas. Segundo o artigo 212 da Constituição,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino** (Brasil, 1988, grifo nosso).

A LDB (Lei nº 9.394/96) regulamentou o artigo supracitado e definiu a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como aquelas despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Já as funções redistributiva e suplementar dos recursos da União, segundo o §1º do artigo 211¹⁹ da Constituição Federal, **visam garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios**. A LDB, por sua vez, estabelece em seu artigo 75 que a ação **redistributiva** da União e dos estados visa “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (Farenzena, 2011, p. 96).

Essas funções fazem parte da configuração institucional do federalismo na educação, a qual determina à União assistir técnica e financeiramente aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal. Isso exige que o governo federal implemente políticas públicas regulares para compensar as desigualdades socioeducacionais e as desigualdades na capacidade financeira e técnico-administrativa dos entes, a fim de garantir os direitos educacionais (Castioni; Cardoso; Cerqueira, 2021; Farenzena, 2021).

De acordo com o artigo 68 da LDB, a origem dos recursos financeiros destinados à educação brasileira são: a) receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; b) receita de transferências constitucionais e outras transferências; c) receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; d) receita de incentivos fiscais; e) outros recursos previstos em lei (Brasil, 1996b).

O PDDE é financiado integralmente pelo salário-educação. Criado em 1964 (Leinº 4.440/1964), o salário-educação é uma contribuição social incidente sobre a folha de pagamentos de empresas (2,5%) com destinação vinculada à educação básica²⁰. A contribuição social do salário-educação é recolhida ao FNDE e seus recursos são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Da arrecadação líquida, 10% ficam com a União (FNDE) e são destinados ao financiamento de políticas de assistência técnica e financeira, como o PDDE²¹. Em termos de magnitude, esta contribuição social é a segunda maior fonte de financiamento da educação pública no país, tendo obtido uma arrecadação bruta de mais de R\$ 21,29 bilhões em 2019, segundo dados extraídos do FNDE (Lutz, 2021).

O restante dos recursos (90%) é distribuído na cota federal (1/3) e nas cotas estaduais e municipais (2/3). As cotas dos estados e municípios são divididas de modo proporcional ao número de matrículas de cada rede de ensino, computadas no Censo Escolar, e de acordo com a arrecadação

19 §1º do Art. 211 da CF: A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

20 §5º do Art. 212 da CF: A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006).

21 Em 2004, foram introduzidas mudanças no salário-educação. Uma dessas mudanças é a “desvinculação de 10% do valor destinado às quotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as quotas federal (1/3) e estadual e municipal (2/3); e repasse da quota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as secretarias estaduais de educação” (Castro, 2010, p. 175).

em âmbito estadual. Assim, ao FNDE cabe aproximadamente 40% dos recursos arrecadados, sendo que os 60% restantes se dividem entre os 10% iniciais, a cota federal, dos estados, Distrito Federal e municípios (Lei nº 10.832/2003; EC nº 53/2006) (Brasil, 2003, 2006).

Em que pese sua importância, a distribuição das cotas estaduais e municipais não têm mecanismos de compensação das desigualdades de capacidade de arrecadação tributária dos entes. Os estados mais ricos, que possuem mais capacidade, acabam ficando com mais recursos (Lutz, 2021). De acordo com este autor, essa limitação é demonstrada a partir de um levantamento que identificou que mais de 60% dos recursos do salário-educação, incluindo a cota estadual e a municipal, entre 2011 e 2017, ficaram na região mais rica do país, o Sudeste. Já em 2019, o salário-educação entre as regiões brasileiras teve a distribuição de 55,04% para Sudeste, 16,44% para o Sul, 12,60% para o Nordeste, 11,21 % para Centro-Oeste e 4,71% para o Norte (Lutz, 2021).

Ainda segundo Lutz (2021), a arrecadação do salário-educação mais do que dobrou comparando-se os anos 1997 e 2019, saindo de 10,34 bilhões para 21,29 bilhões. Esse aumento de receita se refletiu no aumento da oferta dos programas de assistência técnica e financeira pelo FNDE aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Nesse cenário de aumento das receitas advindas do salário-educação, o PDDE passou a receber mais aporte de recursos financeiros, principalmente a partir de 2004, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, crescimento esse que se estendeu até o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. A partir de então, o PDDE teve diminuição nos recursos.

No período de 2008 a 2017, o PDDE foi o programa que mais recebeu recursos oriundos do salário-educação. O FNDE executou, no período, um total de 145 programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Em 2018, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passa a ser mantido pelo salário-educação, tornando-se o programa que mais recebeu recursos dessa fonte.

Em suma, tanto as transferências são fundamentais para promover o equilíbrio entre os entes federados (como o Fundeb), como o repasse de recursos dos programas federais do FNDE são fundamentais para possibilitar mais equidade na redistribuição de recursos para os entes em situação relativamente desfavorecida (Castioni; Cardoso; Cerqueira, 2021) visto que, para além de um direito, a educação é também um investimento. Por tal razão, a Constituição estabelece, como condição indispensável, a disponibilidade de recursos financeiros necessários para que cada ente da federação possa oferecê-la com qualidade. Com recorte na discussão atual do novo Fundeb, será abordado o resultado desse processo ocorrido nas duas casas legislativas (Câmara e Senado).

Nesse quesito, os critérios de diferenciação para os repasses de recursos do PDDE visam, de certo modo, a minimizar as desigualdades educacionais no país, em contraponto às distorções na distribuição das cotas do salário-educação.

A próxima seção analisa como um tema pode constituir prioridade na agenda governamental e o papel dos atores interessados e envolvidos no PDDE.

3.2 A AGENDA GOVERNAMENTAL E OS ATORES NO PDDE

Os atores de políticas públicas, segundo Kingdon (1995), influenciam o estabelecimento das agendas governamentais, que consiste em uma lista de temas inicialmente estabelecidos, aos quais os governos e os atores dedicam atenção para que se tornem prioridades. Isso pode ocorrer em decorrência de mobilização da ação política organizada, de uma situação de crise ou calamidade e por indicadores do problema.

No processo decisório, os atores lutam para incluir as questões de seu interesse na lista de prioridades, para que se constituam objeto de decisão política. Os atores podem constituir o grupo de atores *visíveis*, que são vitais na construção da agenda, incluindo o presidente e seus assessores de alto escalão, membros do Congresso, a mídia e atores relacionados ao processo eleitoral. O grupo relativamente *invisível* de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, consultores e analistas dos grupos de interesse. Eles são vitais para a especificação de alternativas, possuindo recursos como tirocínio, experiência acumulada e padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e grupos de pressão. Enquanto especialistas podem ser mais importantes na geração de alternativas, os atores visíveis podem sê-lo no estabelecimento de agendas (Kingdon, 1995).

Os atores valem-se de recursos econômicos, informacionais, midiáticos e de capital político para influenciar o processo político para apoiar ou rejeitar as decisões, com base em narrativas e propostas baseadas em valores sociais, sentimentos públicos ou mesmo marcos legais e normativos. O posicionamento dos atores não constitui blocos estanques, pois podem apresentar diferentes perspectivas, concordando em determinadas propostas e discordando em outras. Isso possibilita que diferentes alianças sejam tecidas, dependendo do grau de concordância com relação aos detalhes, interesses e meios de implementação (Reis; Jannuzzi, 2021).

Os chamados empreendedores de políticas (como políticos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos) promovem suas propostas favoritas de diferentes formas e em diversos fóruns, podendo ligar o problema à corrente de política pública. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento ou seu cargo burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e ideologias, e a paixão, o prazer de participar do jogo. Eles podem atuar quando tentam colocar suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas e quando fazem as conexões entre problemas e políticas públicas. Assim, com relação às propostas, os empreendedores são peças-chave para a dinâmica da tomada de decisões (Kingdon, 1995).

A chave para entender a agenda e a mudança na política pública é a união das correntes problema, política e propostas, que ocorre em momentos críticos. Um problema é reconhecido, uma solução é avaliada, o clima político é favorável para mudanças, e as restrições e os bloqueios não proíbem a ação. Os atores desenvolvem suas propostas e esperam por problemas aos quais possam ser acopladas suas soluções ou por um desenvolvimento na corrente política, como uma mudança na administração, que faz com que suas propostas tenham maior probabilidade de serem adotadas (Kingdon, 1995).

A janela de oportunidades, que para o autor é curta, cria as condições para empurrar o tema no topo da agenda. A probabilidade que um item tem de se tornar prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todas as três correntes – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados (Kingdon, 1995).

As comunidades de políticas, para Kingdon (1995), tentam circular suas ideias por meio de artigos, seminários, discursos e propostas, num processo longo em que o propósito é convencer ou preparar os membros da comunidade para suas propostas, para não perder uma oportunidade quando esta aparecer. As comunidades de políticas da educação, que foram mobilizadas desde a Constituinte, foram particularmente importantes no desenho dos marcos legais da educação, trazendo suas propostas e soluções para o debate público.

A sobrevivência de uma ideia depende de sua viabilidade técnica, dos custos, valores dos membros da comunidade que devem aceitá-la, bem como de sua aceitação por parte dos grupos de especialistas, dos políticos e da força de consenso que mobilizam (Kingdon, 1995). Esse processo é longo e crucial para a mudança nas políticas públicas.

No caso da entrada do PDDE na agenda, o ator visível de destaque foi o então Ministro de Educação, Paulo Renato, que estabeleceu a prioridade para o presidente do FNDE, o qual delegou a elaboração do desenho inicial a um burocrata de carreira e a sua equipe (atores invisíveis), no início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (Mafassoli, 2017).

Os principais atores envolvidos, direta ou indiretamente, na implementação do PDDE atual são a seguir identificados. Os interesses mais evidentes são apresentados, com a ressalva de que pesquisas posteriores com os atores poderão defini-los mais adequadamente.

1. Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial, que se beneficiam do acesso mais rápido ao orçamento e, em princípio, de modo mais flexível do que os convênios. As UEX podem ainda fortalecer a participação social e a autogestão escolar. A gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada nas secretarias municipais, distrital e estaduais de educação, desloca-se para o âmbito da unidade escolar, caracterizando a descentralização decisória na alocação de recursos. Tem interesse direto na utilização eficiente dos recursos e eficácia das ações executadas;
2. Os alunos, que são beneficiados com acesso a escolas com melhores condições de infraestrutura e de ambiente escolar, podem ter impacto positivo em seu desempenho educacional. Também podem ser beneficiados quando exercem o direito de participar das decisões relativas a projetos a serem financiados;
3. Comunidade escolar, que pode participar da eleição de prioridades, elaboração do plano de aplicação e emprego dos recursos. É beneficiada com a gestão descentralizada e pela autonomia na aplicação do orçamento, bem como com os resultados e impactos do programa;

4. Dirigentes de unidades executoras de escolas, que devem prestar contas referentes aos recursos do PDDE, as quais são analisadas pelas respectivas secretarias de educação, cuja consolidação passa por análise do FNDE. Seu interesse é assegurar que os recursos sejam aplicados de modo eficaz e eficiente;

5. Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que se beneficiam do investimento nas escolas sem precisar alocar seus próprios recursos. Elas também constituem as Entidades Executoras – EEx, responsáveis pelo recebimento dos recursos no caso de as escolas com menos de 50 alunos optarem por não ter UEx;

No nível federal, os atores envolvidos são:

6. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, responsável pelo desenho e execução do programa, pela transferência voluntária de recursos financeiros, assistência técnica às escolas, aos estados, municípios e ao Distrito Federal, e pelo monitoramento e avaliação do PDDE. Seu interesse é gerar mais eficiência na execução dos recursos públicos e efetividade dos objetivos na educação básica;

7. Secretarias do Ministério da Educação, responsáveis pelo desenho e implementação das ações integradas ao PDDE, cujo interesse é que seus programas sejam implementados segundo suas diretrizes e metas;

8. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que realiza o levantamento do alunado da educação básica (Censo Escolar). Os microdados são enviados ao FNDE/MEC, que faz o recorte de seu público-alvo para projetar a orçamentação anual;

9. Instituições financeiras, que são os agentes operadores do Programa (Banco do Brasil - BB). O repasse pela União é feito nas contas das escolas vinculadas ao Banco do Brasil;

10. Órgãos de controle externo e interno em todas as unidades federadas.

4. DESENHO E GESTÃO DO PDDE ATUAL

Esse capítulo oferece uma visão geral do desenho atual do PDDE e da gestão. Além dos objetivos, público e resultados esperados, apresenta as regras de adesão, obrigações das UEx, valores e critérios para o repasse e utilização de recursos e regras das prestações de contas.

4.1 OBJETIVOS, PÚBLICO E RESULTADOS ESPERADOS DO PDDE

Em oficinas realizadas para a definição do marco lógico do programa, em 2020 (FNDE, 2020), a equipe coordenadora chegou à formulação do problema central que o PDDE busca enfrentar: **precariedades físicas e pedagógicas básicas e imediatas das escolas**. Dessa formulação, depreende-se que as precariedades físicas se referem às condições de infraestrutura escolar e sua manutenção; as precariedades pedagógicas dizem respeito ao projeto político-pedagógico e materiais básicos para a escola; e as formas “básicas” e “imediatas” circunscrevem o que é fundamental e urgente (Labrea; Vasconcelos; Viana, 2022).

A análise dos grupos sobre a árvore de problemas foi assim resumida:

- Causas implícitas: dependência da gestão dos entes federativos; morosidade e/ou não atendimento pelos entes federativos; falta de conhecimento da realidade escolar pelos entes federativos; dificuldade de implementação do projeto pedagógico da escola; dificuldade de realização tempestiva de reparos emergenciais; desvio de finalidade de recurso.
- Causas explícitas: falta de autonomia financeira da escola; falta de autonomia de gestão da comunidade escolar; dificuldades dos entes federados de dar assistência necessária às escolas.
- Consequências: carência de insumos para atividades pedagógicas; insalubridade no ambiente escolar; potencialização dos pequenos problemas que surgem na escola.
- Evidências: baixo aprendizado; evasão escolar; distorção idade-série; prevalência de doenças escolares (FNDE, 2020, p. 9).

Outras evidências do problema foram reelaboradas por Labrea, Vasconcelos e Viana (2022), que propõem: infraestrutura precária da escola que exige manutenção, reformas, aquisição de equipamentos, materiais, insumos ou serviços, além de investimentos em formação continuada, que não seria realizada sem esses recursos e comprometeria a qualidade geral da educação ofertada.

Os **objetivos** do PDDE, instituídos nos artigo 22 da Lei nº 11.947 de 2009, podem ser assim resumidos: prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas cujos recursos devem ser destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, contribuindo para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (Brasil, 2009).

As Resoluções do Programa, em geral, explicitam outros objetivos que regem o programa,

como a Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 18 de abril de 2013, que em seu artigo 2º acrescenta ao objetivo: incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social, numa clara alusão à LDB.

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, que mantém como objetivo: a destinação, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas com o propósito de contribuir para:

[...] o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a **autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social** (Brasil, 2021, grifo nosso).

Como exercício analítico, apresentamos a seguir uma síntese dessas normas a fim de identificar os principais objetivos do PDDE:

Objetivos

Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas para o provimento das necessidades prioritárias que contribuam para garantir o funcionamento, a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade e controle social.

Na Lei nº 11.947 de 2009, que institui o programa, o público do PDDE foi definido, no artigo 23, da seguinte forma:

Público

Escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, as escolas mantidas por entidades de tais gêneros a aos polos presenciais do sistema Universidade Aberto do Brasil.

Segundo o Portal do Programa, os recursos do PDDE Básico são destinados a beneficiar estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica, nas escolas públicas de educação especial e escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Embora não apareçam em documentos e normas, os alunos e a comunidade escolar também podem ser considerados como público, pois são os beneficiários diretos das melhorias empreendidas com os recursos.

De acordo com nossa interpretação em relação à entrega do programa, o principal **produto** do PDDE aos beneficiários é o provimento dos recursos suplementares da União às escolas, e os seus principais **resultados** esperados são os serviços de infraestrutura realizados com qualidade e material pedagógico básico disponível, escolhidos de modo participativo e democrático pela comunidade escolar.

Já para Labrea, Vasconcelos e Viana (2022 p. 186), os resultados intermediários poderiam ser: “escolas abastecidas com material de insumo, pedagógico ou didático; ampliação ou melhoria dos/nos ambientes escolares; gestão democrática; controle social e, como resultado final, escolas com infraestrutura e equipamentos com mais e melhor qualidade e segurança, escolhidos de modo participativo e democrático pela comunidade escolar”. E em relação aos **impactos**, as autoras propõem o desenvolvimento de valores, de sentimento de pertencimento à comunidade escolar, melhoria da qualidade de vida na escola, das capacidades e habilidades de cuidado, manutenção, conscientização da importância do espaço escolar e implementação da gestão democrática na tomada de decisões.

4.2 VISÃO GERAL DA GESTÃO DO PDDE

A adesão da EEx e UEx ao programa é feita pelo Sistema PDDEWeb, enquanto a adesão da EM é feita por meio do Cadastro e Habilitação de Ente/Entidade. O repasse de recursos pelo FNDE do PDDE Básico e das Ações Integradas às escolas é realizada, como vimos, para três tipos de entidades, com os respectivos critérios:

- **Entidade Executora – EEx:** prefeituras e secretarias estaduais de educação que representam unidades escolares públicas com *até* 50 estudantes matriculados. A EEx deve estar adimplente com as prestações de contas de recursos do PDDE recebidos (Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC).
- **Unidade Executora – UEx:** representa uma unidade escolar pública com *mais* de 50 estudantes ou um consórcio de escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar. Para receber recursos, a UEx deve ainda: a) realizar a atualização dos dados da entidade, do domicílio bancário e do percentual que deseja receber nas categorias econômicas de custeio e de capital; b) estar com o mandato do dirigente da UEx vigente no ano de repasse (tanto no Sistema PDDEWeb quanto na Agência Bancária); e c) estar adimplente com as prestações de contas de recursos do PDDE e das Ações Integradas recebidos.
- **Entidade Mantenedora – EM:** organização da sociedade civil, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial. Também deve estar adimplente com as prestações de contas de recursos.

As **obrigações das UEx**, enquanto pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, envolvem uma série de procedimentos regulamentados em leis específicas para o terceiro setor:

- Recolher as parcelas correspondentes ao tributo quando da contratação de serviços de pessoas físicas incidirem impostos de renda;
- Apresentar a Escrituração Contábil Fiscal na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda;

- Apresentar as Escriturações Contábeis Fiscais (ECF), Declarações de Informações Escrituração (ECF) e de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), ainda que de isenção ou negativas, nas formas e prazos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal;
- Apresentar a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e
- Formular consultas prévias e regulares ao órgão mais próximo da Fazenda federal, estadual, distrital ou municipal quanto a possível obrigatoriedade de retenção e recolhimento de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados a expensas do programa, bem como para informar-se sobre outros encargos tributários, fiscais, previdenciários ou sociais a que porventura estejam sujeitas.

Os critérios para os valores fixos e *per capita* do repasse variaram ao longo da trajetória do programa em razão das mudanças nas prioridades da agenda governamental e do contexto, que apresentam desafios específicos, como foi o caso da pandemia de Covid-19 e outras situações emergenciais. Em 2007, por exemplo, a Resolução nº 9 determinou que as transferências de recursos do PDDE seriam acrescidas, a título de incentivo, de uma parcela extra de 50%, concedida a todas as escolas públicas rurais.

Em relação aos valores do repasse de recursos, o cálculo é feito pela soma do valor fixo e do valor per capita (Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021 e Resolução nº 6, de 27 de junho de 2022), conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Valores do Repasse de recursos

Valor Fixo	R\$
Escola Pública Urbana com UEx	1.250,00
Escola Pública Rural com UEx	2.500,00
Escola Privada de Educação Especial	1.250,00

Fonte: Brasil (2022).

Já a distribuição *per capita* para o cálculo dos recursos apresenta a seguinte divisão:

Tabela 2 – Valores do Repasse de recursos *per capita*

Valor <i>per capita</i>	R\$
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx	20,00
Alunos de escolas urbanas sem UEx	40,00
Alunos de escolas rurais sem UEx	60,00
Alunos público-alvo da educação especial em escolas públicas	100,00
Alunos de escolas privadas de educação especial	60,00

Fonte: Brasil (2022).

As categorias de despesa para utilizar os recursos, *custeio e capital*, obedecem a uma série de regulamentos que delimitam a classificação de produtos em material permanente ou de consumo e identificam em que categoria de despesa se enquadra (Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e o Manual de Contabilidade do Setor Público).

Os recursos podem ser empregados na implementação de projetos pedagógicos; no desenvolvimento de atividades educacionais; na avaliação de aprendizagem; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; na realização de pequenos reparos, de adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; e para custear despesas cartorárias (alterações de estatutos das UEx ou recomposição de membros).

A proibição de uso dos recursos incluem: pagamento de pessoal com ou sem vínculo empregatício; implementação de ações que já sejam financiadas por outros programas executados pelo FNDE (PNLD; PNAE; PNATE etc.); despesas de manutenção predial, como aluguel, telefone, água, luz e esgoto; passagens e diárias; combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes para atividades administrativas; flores, festividades, comemorações, coquetéis, recepções, prêmios, presentes etc.; edificação e ampliação de áreas construídas; pagamentos de tarifas bancárias e de tributos não incidentes sobre os bens e serviços contratados; despesas de qualquer espécie que caracterizem auxílio assistencial ou individual (uniforme, material escolar etc.); e pagamento por serviços prestados, a militar ou a servidor público da ativa ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista.

A execução dos recursos também obedece a uma série de regramentos para pagamento de despesas, compras *on line*, tombamento do patrimônio, documentação probatória das aquisições e contratações etc.

A prestação de contas para escolas com UEx envolve apresentação de extratos bancários e notas fiscais, assim como o preenchimento de formulários (demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados; relação de bens adquiridos ou produzidos). Os processos de análise, parecer, julgamento e registro no SIGPC da prestação de contas são feitos pela EEx, que os envia ao FNDE, o qual procede com o monitoramento e controle e tomada de contas, quando for o caso. Já no caso da prestação de contas para escolas sem UEx, a EEx deve apresentar os mesmos documentos e enviar ao FNDE para análise, parecer, julgamento, monitoramento e controle e tomada de contas (se for o caso).

A não prestação de contas incorre em suspensão de repasses do PDDE, na inclusão da entidade e dos gestores em cadastro de inadimplentes e em processo administrativo, civil e/ou criminal contra os responsáveis.

O PDDE engloba várias ações, denominadas Ações Integradas, que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, estipulados em resolução. A transferência e gestão desses recursos seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE. As Ações Integradas, em 2022, eram compostas pelos programas, na classificação PDDE Estrutura: Água na Escola, Escola Acessível, Escola do Campo, Acessibilidade - Sala de Recursos Multifuncionais; e no PDDE Qualidade: Itinerários Formativos, Inovação Educação Conectada, Educação e Família, Brasil na Escola e Tempo de Aprender.

No FNDE, as equipes envolvidas com o desenho e gestão do programa são a Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola e a Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar, vinculadas à Diretoria de Ações Educacionais. As Ações Integradas envolvem várias secretarias do MEC.

5. A TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PDDE

Ao longo de seus 27 anos, o PDDE passou por diferentes governos e várias alterações de caráter legal, financeiro e operacional, mantendo seu principal objetivo de apoiar a manutenção dos serviços e infraestrutura mínimos para a escola com o propósito de gerar autonomia e responsabilidade no que tange aos serviços escolares (Oliveira *et al.*, 2022).

Um dos aspectos que chamam atenção é a continuidade do programa após a sua implantação ainda no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), ou seja, atravessando diferentes conjunturas e crises diversas. O desenho e objetivos principais do PDDE foram mantidos durante as gestões dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), do Governo Temer (2016-2018) e do Governo Bolsonaro (2019-2022), até a atual gestão do presidente Lula (2023-2026).

O PDDE é considerado um dos programas de financiamento educacional mais duradouros no conjunto das políticas de financiamento para a educação básica no país e o primeiro a entregar recursos diretamente às escolas. Segundo Farenzena (2012, p. 112): “[...] o PDDE foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006”.

Para além disso, em volume de recursos, o PDDE representa a terceira maior ação de assistência financeira da União na escola básica, atrás somente da complementação da União ao Fundeb e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Labrea; Vasconcelos; Viana, 2022).

Em busca dos aspectos que possibilitaram que tal política pública tivesse continuidade em diferentes conjunturas, apresentamos na sequência a trajetória do PDDE em três períodos, levando em conta os seguintes critérios: mudanças significativas na conjuntura política, no desenho do programa, no aporte de recursos financeiros e na quantidade de público atendido.

- 1995 até 2002 – Fase de implantação e institucionalização do Programa.
- 2003 até 2013 – Fase de ampliação e consolidação do Programa.
- 2014 até 2022 – Fase de crise e resiliência do Programa.

Os critérios que foram utilizados para essa divisão estão assim sintetizados:

- **1995 até 2002 – Fase de implantação e institucionalização do Programa**

A fase de implantação e institucionalização do Programa, que durou oito anos (1995 até 2002), ocorreu nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002). É neste período que nasce a ideia, que são criados os instrumentos para a implementação do programa, que são estabelecidos os marcos legais e institucionais complementares da educação (LDB, PNE), e quando o financiamento pelo Fundeb muda o cenário da educação, com redistribuição de recursos entre os estados e os municípios que induziram à municipalização e à universalização.

Ao ganhar força de lei, em 1998, com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro, o programa dá um passo significativo para a sua institucionalidade, constituindo um indicador de renovação da autorização e de legitimidade no governo.

O PDDE se desenvolve no segundo mandato de FHC em contexto de crise, marcado pela política econômica extremamente restritiva e com queda dos gastos sociais. Embora o número de escolas com UEx tenha tido crescido entre 1995 e 2002, o volume de recursos do programa não acompanhou a expansão do público atendido durante o período (Mafassioli, 2017).

• **2003 até 2013 – Fase de expansão e fortalecimento do Programa**

Esse período corresponde aos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e aos três primeiros anos do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), totalizando dez anos.

As principais alterações nessa fase são o aumento de repasse de recursos aos entes federados, com a criação do PDE e do Plano de Ações Articuladas, e a ampliação do público do PDDE, que passa a atender a outras etapas da educação básica.

É um momento em que se observa o fortalecimento da política educacional com mais aporte de recursos, aumento de receita do salário-educação e o surgimento de políticas públicas cuja tônica é a inclusão e o combate à desigualdade social. Os destaques desse período são: a instituição da primeira Lei do programa, em 2009, catorze anos após a sua criação; e a criação do Fundeb que ampliou os recursos financeiros para a educação nacional, em comparação ao Fundef, atendendo todas as etapas da educação básica. A vinculação foi elevada para 20% dos impostos e houve aumento das obrigações de gastos do governo federal.

• **2014 até 2022 – Fase de crise e resiliência do Programa**

Esse período do PDDE, delimitado em oito anos, abrange o final do segundo mandato da presidenta Dilma, do mandato do presidente Michel Temer (31 de agosto de 2016 – 2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Foi uma fase em que mudanças incrementais ocorreram, mas não alteraram significativamente o seu desenho ou o arranjo institucional. É um contexto marcado por crises, política, econômica e sanitária, que afetaram o país e interromperam um ciclo favorável às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e combate à desigualdade social.

A partir de 2014 são mais frequentes os cortes no orçamento da União para a educação, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos. Por exemplo, os recursos do PDDE Básico referentes a 2014 foram pagos, excepcionalmente, em duas parcelas, Resolução nº 5, de 31 de março de 2014 (Brasil, 2014a). Em 2015, o repasse ocorreu em duas parcelas semestrais (Resolução nº 16, de 9 de dezembro de 2015) e suas dotações orçamentárias foram reduzidas, com atrasos no recebimento de recursos em 2014 e 2015 (Brasil, 2015; Mafassioli, 2017); e entre 2017 e 2021 é possível identificar uma diminuição da dotação orçamentária e da realização dos pagamentos (Oliveira *et al.*, 2022).

Os destaques deste período foram o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), sancionado pela presidenta Dilma Rousseff, sem vetos, que trouxe a previsão de ampliação dos investimentos na educação com o estabelecimento da meta de alcançar valor equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para o próximo decênio; e a aprovação, em 2020, do Novo Fundeb, cuja proposta foi debatida ao longo de anos entre vários atores políticos e sociais, com foco na redução de desigualdades e com novos incentivos ao avanço dos indicadores de qualidade educacional.

Vejamos em detalhes como foi o desenho do PDDE em cada um desses momentos, o contexto em que estava inserido, as ideias e valores que o regiam e suas principais mudanças.

5.1 FASE DE IMPLANTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA (1995-2002)

Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, o ensino fundamental foi pautado pela adoção de critérios universalistas, com objetivos mais transparentes para as transferências voluntárias, comparado às práticas clientelísticas anteriores; por uma focalização das ações destinadas às regiões com concentração de pobreza; e por uma forte tendência de descentralização da gestão dos principais programas de transferência de recursos aos governos subnacionais (Ipea, 2009 *apud* Abramo; Lício, 2020). O governo federal investiu recursos políticos nas reformas educacionais, criando mecanismos de financiamento e coordenação, mas esse processo não foi acompanhado de recursos financeiros suficientes.

Quando do surgimento do programa, na primeira gestão FHC, a educação era concebida como requisito fundamental para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico do país. Essa proposta fazia parte do plano de governo, que teve como coordenador Paulo Renato Souza, o qual assumiria depois o Ministério da Educação - MEC. Sua permanência nos dois mandatos garantiu continuidade das prioridades das políticas públicas educacionais. No início do mandato, o ministro lançou campanha para mobilização da sociedade em torno da importância da área para o desenvolvimento e da necessidade de medidas e reformas que elevassem a qualidade do ensino brasileiro²².

Nesse período inicial, uma série de medidas renovaram a política educacional: em 1996 o MEC implantou o Exame Nacional de Cursos, conhecido como "Provão", voltado para os ingressantes e concluintes do ensino superior; em 1997, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) incorporou o ensino médio e o Inep incorporou o Serviço de Estatística da Educação e Cultura, reestruturando a área de produção de indicadores e estatísticas²³; e em 1998 foi instituído o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Em 2001, sob a influência de experiências locais bem-sucedidas, o MEC criou o Bolsa Escola Federal, que ofereceu às pessoas de baixa renda condições para evitar que as crianças saíssem da escola, contribuindo com o orçamento familiar (Arquivo, [s.d.]).

22 Em 1995, o MEC lançou a campanha Acorda Brasil, está na hora de escola!, com o propósito de mobilizar a sociedade para a universalização do acesso dos estudantes ao ensino fundamental e combate os altos índices de evasão: <https://fundacaofhc.org.br/arquivo-paulo-renato-souza#> Consulta em 2 de agosto de 2023.

23 O Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC) foi absorvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em 1997. A valorização do Censo Escolar estava relacionada à diretriz do Ministério da Educação de utilizar seus resultados como base única de informação para todos os programas de apoio ao desenvolvimento da Educação Básica. Esta nova orientação exigiu, inicialmente, um esforço para reestruturar e modernizar a área de produção de indicadores e estatísticas que se encontrava abandonada (Brasil, 1999).

O diagnóstico à época apontava que o problema não era insuficiência de recursos, mas sim de gestão. De tal modo, a orientação do governo para a área foi priorizar o ensino fundamental, como previsto na CF de 1988 e na LDB, e implantar formas de gestão descentralizadas. Nesse sentido, entre 1995 e 1998 houve intensificação das ações voltadas à revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que moldou historicamente a atuação do governo federal na área do ensino fundamental (Castro; Cardoso Jr., 2005).

O gasto do ensino fundamental ficou estagnado no início do mandato do governo FHC, mas foi compensado em 1998, quando atinge o maior valor do período. Com a crise de 1999, no entanto, a política econômica ficou extremamente restritiva, orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela busca de superávit primário, tendo como consequência o decréscimo real dos gastos sociais do governo federal. Desse modo, as ações de educação no segundo mandato de FHC, que priorizam o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental, foram mantidas no nível de gasto do período anterior, voltando a crescer durante os anos 2000 a 2001 e caindo novamente em 2002 (Castro; Cardoso Jr., 2005).

Em que pese o contexto desfavorável, as salvaguardas constitucionais com a vinculação de impostos à educação protegeram-na do ajuste e da recessão do período. É nesse contexto de restrição econômica que surgem e se desenvolvem as ações de implementação do PDDE.

5.1.1 As ideias e o desenho original

De acordo com um dos servidores que participou do desenho inicial do PDDE, a proposta de mudança na tramitação do repasse dos recursos públicos para as escolas era considerada prioridade na agenda do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Isso é condizente com o diagnóstico do governo, segundo o qual o principal problema na educação era a gestão e o longo percurso do recurso até a sua destinação final. Ainda segundo o servidor, o principal objetivo do recurso era: “ele [recurso] chegar de forma mais direta na mão do gestor da escola para poder facilitar, e mais que isso, para atender necessidades básicas e emergentes da escola” (Borges, 2015 *apud* Mafassoli, 2017 p. 155).

De acordo com esse servidor, o problema era como executar o repasse direto porque as escolas não têm personalidade jurídica própria. Em geral, estavam vinculadas à Secretaria de Educação e, assim, não poderiam abrir uma conta bancária em seu nome para receber os recursos. Daí surgiu a ideia de criação das unidades executoras com personalidade jurídica própria.

Para pôr em curso essa inovação, os servidores tiveram que enfrentar vários obstáculos de ordem legal e administrativa e os dirigentes do FNDE e do Ministério da Educação tiveram que persuadir outros atores institucionais como o Ministério da Fazenda e o Tribunal de Contas da União -TCU sobre a necessidade e viabilidade da proposta.

Após essa fase de articulação política e de convencimento, o programa, sem realização de testes ou pilotos, começou a ser implementado em maio de 1995. O tempo, relativamente curto para pôr em curso as ações, indica que o programa tinha alta prioridade na agenda decisória.

O contexto para a superação dos obstáculos era favorável naquele momento porque havia abertura para inovação e circulavam novas ideias sobre gestão e novos arranjos institucionais de políticas públicas estavam sendo experimentados, principalmente nos governos locais. Havia a influência das ideias de reforma e desburocratização da Nova Gestão Pública, que preconizava celeridade e simplificação de procedimentos administrativos e a abertura à participação do terceiro setor, reconhecendo seu papel público não estatal na provisão de políticas públicas. Paralelo à ideia de publicização que constava no plano diretor, havia o Conselho da Comunidade Solidária, presidido pela Dra. Ruth Cardoso, que trouxe para a agenda governamental o debate sobre o papel que as organizações da sociedade civil desempenhavam no espaço público, fez a revisão do Marco Legal e implementou programas em parceria com o terceiro setor.

Nesse contexto, o PDDE salientava a importância de ampliar o protagonismo dos atores e a autonomia escolar, conforme justificativa da sua primeira resolução²⁴:

Considera-se que a **melhor política para o 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 que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos (Brasil, 1995a, grifo nosso).

Cabe salientar que, inicialmente, a implementação do Programa deveria ocorrer mediante celebração de convênio entre o FNDE/MEC e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, representados pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, com o intuito de envolver as três esferas de governo no recebimento dos recursos destinados ao desenvolvimento e à manutenção do ensino fundamental, pelas escolas públicas municipais e estaduais (Brasil, 1995a).

De acordo com a primeira normativa do PMDE, o Programa deveria repassar diretamente às escolas públicas do ensino fundamental recursos para o custeio e a manutenção de atividades, com recursos oriundos do salário-educação, segundo o número de alunos matriculados e priorizando **as escolas das regiões mais carentes**. O objetivo era promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino e incentivar a autogestão escolar (Brasil, 1995a *apud* Mafassioli, 2015).

5.1.2 As regras para a transferência de recursos

Os recursos, nas duas primeiras normativas do PMDE (Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 e Resolução nº 4, de 14 de fevereiro de 1996), deveriam ser efetuados pelo FNDE diretamente às Unidades Executoras, de acordo com a sua programação financeira, na forma estabelecida no convênio firmado. Para as escolas que não contavam com UEx, caberia à Secretaria Estadual de Educação e Prefeitura Municipal este papel como conveniente/executora (Brasil, 1995a, 1996a).

A movimentação dos recursos liberados, depositados mediante ordem bancária, ocorreriam por meio de cheques nominativos emitidos pela Unidade Executora e em conta específica do Banco do Brasil, na qual eram depositados os recursos. Contudo, caso não existisse agência do Banco do

24 Resolução de nº 12, de 10 de maio de 1995 (Brasil, 1995a).

Brasil na localidade da UEx, estes depósitos poderiam ser realizados na Caixa Econômica Federal, banco oficial federal, banco oficial regional, estadual ou municipal ou em agência local (Brasil, 1995a, 1996a).

Os recursos poderiam ser utilizados na conservação e manutenção do prédio escolar, na aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, no aperfeiçoamento e capacitação de profissionais da educação, na avaliação da aprendizagem, na implantação do projeto pedagógico, na obtenção de material didático/pedagógico e desenvolvimento de diversas atividades educacionais (Brasil, 1995a, 1996a).

Na primeira normativa do PMDE, os beneficiários do programa eram, essencialmente, as escolas públicas de ensino fundamental que pertenciam à rede estadual, municipal e escolas municipalizadas. Na Resolução nº 4, de 1996, observou-se a inclusão das escolas públicas regulares e supletivos, inclusive *educação especial e indígena*, como beneficiárias.

Em 1997, a Resolução nº 3, de 4 de março, apresentou alterações importantes em comparação às anteriores, no que diz respeito tanto às regras de transferência de recursos quanto de beneficiários. Inseriu o *limite mínimo de 20* (vinte) alunos matriculados nas escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, municipalizadas e efetivamente administradas e mantidas pelo governo estadual, inclusive educação especial e indígena, além da inclusão das organizações não-governamentais voltadas à educação especial (Brasil, 1995a, 1996a, 1997). O §4 do art. 3º da mesma Resolução prevê que as ONGs que atendessem até cinco alunos seriam contempladas com a importância de R\$50,00 (cinquenta reais) por aluno, para aquisição de material escolar a ser distribuído aos alunos de necessidades especiais (Brasil, 1997).

Para receberem os recursos, as escolas precisariam criar uma Unidade Executora. Caso não houvesse a UEx, o dinheiro seria transferido para Secretaria Estadual de Educação ou para a Prefeitura Municipal. A Unidade Executora era responsável por administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, recursos advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares. Ainda no que tange à Resolução nº 3, os valores passaram a ser divididos entre despesas de custeio e de capital, com valores diferenciados: as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e as escolas de educação especial receberiam valor maior que as Regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal.

A partir de 1997 passa a ser obrigatório o repasse direto para as UEx, o que exigiu intensa mobilização para a criação e a implantação das Unidades Executoras nas escolas de ensino fundamental, responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE (Brasil, 1997, *apud* Mafassioli, 2015). Como exposto no §2º do art. 2º da terceira normativa do PMDE,

As escolas públicas, localizadas nas Regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal, com mais de 150 (cento e cinquenta) alunos, e nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com mais de 200 (duzentos) alunos, somente serão beneficiadas se dispuserem de Unidades Executoras próprias (Brasil, 1997).

5.1.3 A Medida Provisória do Programa Dinheiro Direto na Escola

O Programa ganha força de lei em 1998, com a edição da Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, e passa a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Isso indica que o programa possuía legitimidade junto ao poder autorizativo, constituindo um passo importante para a sua institucionalidade.

O desenho do PDDE também sofreu alterações relevantes em relação à Resolução anterior (Resolução CD/FNDE nº 12), como o fim da obrigatoriedade de convênio; o processo de transferência de recursos financeiros passa a ser efetivado automaticamente pelo FNDE; a exclusão da regra que exigia um número mínimo de alunos matriculados para o recebimento de recursos; a obrigatoriedade de criação e implantação das Unidades Executoras nas escolas de ensino fundamental, conforme especificado na MP:

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o disposto no art. 10 desta Medida Provisória.

Parágrafo único. A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental e especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto no exercício anterior, e repassada:

I - Diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar, na forma dos requisitos estabelecidos no art. 10;

II - Ao Estado ou Município mantenedor do estabelecimento de ensino nos demais casos (Brasil, 1998a).

De acordo com a Medida Provisória nº 1.784, os recursos financeiros repassados pelo PDDE deveriam ser destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, exceto gastos com pessoal. A transferência de recursos é realizada sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica. A prestação de contas da aplicação dos recursos deveria ser feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o município, ou ao Tribunal de Contas da União, quando for por ele determinado.

O Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998, que regulamentou a Medida Provisória nº 1.784, define Unidades Executoras, em seu art. 1º, como:

[...] sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Brasil, 1998b).

A Unidade Executora (UEX) é uma associação civil que deveria ser formada por membros das entidades representativas da comunidade escolar para receber e executar os recursos do PDDE. Observa-se que o decreto ampliou a possibilidade de as UEX receberem recursos de outras origens, para além do FNDE (Parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998).

As associações civis podem ser compostas por professores, diretores, servidores da escola, pais de alunos, dentre outros, os quais devem participar da gestão administrativa, financeira e pedagógica. Elas constituiriam, segundo documento oficial do programa, o principal mecanismo a possibilitar a efetivação da política de descentralização de recursos e do exercício do controle social das ações implementadas pelo PDDE.

O número de escolas com UEx entre os anos de 1995 e 1998 teve crescimento de 368%, mas o volume de recursos aumentou apenas 32%. Em 1995 havia, no total, 11.643 escolas com UEx atendidas e 132.663 sem UEx; em 1996 foram 27.426 com UEx e 140.334 sem UEx; em 1997 foram 48.266 escolas com UEx atendidas e 58.445 sem; e, em 1998, 54.591 escolas com UEx atendidas e 75.041 sem UEx (Mafassoli, 2017) (Tabela 3).

Tabela 3 - Comparativo da execução do PMDE/PDDE – 1995 a 1998

Itens	Ano			
	1995	1996	1997	1998
Escolas com Unidades Executoras	11.643	27.426	48.266	54.591
Estadual	7.017	20.322	28.550	30.021
Municipal	4.626	7.104	19.045	24.570
Organizações não governamentais	0	0	671	-
Escolas sem Unidades Executoras	132.663	140.334	58.445	75.041
Estadual	33.892	22.974	9.090	7.459
Municipal	98.771	117.360	49.355	67.582
Total de Escolas	144.306	167.760	106.711	129.632
Nº de Alunos	28.350.229	31.287.583	26.672.800	28.857.262
Valor de Transferência	229.348	259.743	279.428	304.337

Fonte: Manual FNDE: Dinheiro direto na escola 4 anos *apud* Mafassoli (2017).

5.1.4 Plano de Desenvolvimento da Educação

Ainda em 1998, o primeiro Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE-Escola foi concebido no âmbito do acordo de empréstimo entre o governo brasileiro (MEC) e o Banco Mundial (Fundescola), cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Era voltado ao ensino fundamental em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De acordo com o projeto, apenas poderiam participar do projeto PDE-Escola, as unidades escolares:

Com mais de duzentos alunos matriculados no ensino fundamental; que apresentem condições materiais mínimas de funcionamento e com um diretor que exercesse liderança forte na comunidade escolar e, por fim, ter UEx constituída, para receber, administrar e prestar contas dos recursos repassados pelo programa (Mafassoli, 2017 p. 170).

Com esse projeto, as UEx passaram também a receber e gerenciar os recursos do PDE-Escola e ações a ele vinculadas, dando início ao processo de disseminação do modelo de descentralização de recursos do PDDE a outros programas.

Em 1999, a Resolução nº 3, de 21 de janeiro, em seu parágrafo único do art. 1º, apresenta um novo princípio:

Parágrafo único. O Programa Dinheiro Direto na Escola adotará o princípio redistributivo dos recursos disponíveis de modo a garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país (Brasil, 1999 *apud* Mafassoli, 2017, p. 171).

Com a Resolução nº 8, de 8 de março de 2000, a adesão ao programa continuou ocorrendo para escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais que apresentassem matrícula superior a 20 (vinte) alunos no ensino fundamental, inclusive educação especial, todavia passou a exigir que escolas com número superior a 99 (noventa e nove) alunos somente seriam beneficiadas se dispusessem de Unidades Executoras Próprias. Há ainda outras alterações, com destaque para:

- Exigência de apresentação da ata da assembleia de eleição e posse do diretor de UEx apenas para Organizações Não-Governamentais;
- Estabelecimento da data de 15 de maio com o prazo limite de cadastramento para efeito de recebimento de recursos à conta do PDDE;
- Retorna ao FNDE a responsabilidade pelo julgamento das prestações de contas. (Mafassoli, 2017 p. 173).

Ainda no ano de 2000, a Resolução nº 24, de 5 de outubro flexibilizou o repasse de recursos, como apresentado no parágrafo único de seu art. 8º:

Os saldos financeiros, como tais entendidos as disponibilidades de recursos existentes, em 31 de dezembro, nas contas bancárias em que foram depositadas, deverão ser reprogramados para o exercício seguinte, com estrita observância ao objeto de sua transferência, exceto os recursos repassados mediante celebração de convênios (Brasil, 2000).

Em 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 1.784, que criou o PDDE, é alterada por meio da MP nº 2.178-36. O objetivo continua sendo o mesmo, mas há a introdução do “caráter suplementar” na redação do programa: “prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar” (art. 9º).

Já em relação à prestação de contas, há novas regras (art. 4º), como a responsabilização civil, penal e administrativa para declarações falsas feitas na prestação de contas (§4º); a obrigatoriedade de guarda e organização dos documentos das prestações de contas (§5º); e a realização de auditoria da aplicação dos recursos por amostragem pelo FNDE (§6º). E, por fim, o art. 5º afirma que “a fiscalização dos recursos financeiros é de competência do TCU, do FNDE e do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, e será feita mediante a realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas”.

Em relação aos recursos financeiros, segundo pesquisa em relatórios da CGU realizada por Viana (2020) no primeiro ano do PDDE, o valor executado pelo programa foi da ordem de R\$ 1,2 bilhão de reais, com redução de 31,4% até o ano de 2002, passando para cerca de R\$ 822,1 milhões – após oito anos de governo FHC (1994 a 2002)²⁵.

25 A pesquisa foi feita com base em relatórios da CGU e a série histórica foi feita a partir dos relatórios anuais do FNDE, com correção monetária conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor, para novembro/2019 (Viana, 2020).

Nos dois mandatos de FHC, de 1995 a 2002, foi crescente o processo de adesão das escolas ao Programa, com aumento de 650% no número de unidades que constituíram as UEx (Mafassoli, 2017). Em termos de expansão do público atendido pelo programa, é razoável afirmar que o PDDE teve êxito, porém essa expansão não foi acompanhada pelo aumento de recursos para a área.

Segundo Mafassoli (2015), a obrigatoriedade da criação das UEx fez com que entre 1995 e 2004 o número de UEx passasse de 11.643 para 75.056. Segundo a autora, o número de alunos passou, nesse intervalo, de 28.350.299 a 29.543.278.

5.2 FASE DE EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DO PROGRAMA (2003-2013)

O contexto analisado aqui abrange os dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010) e os três primeiros anos do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015 a agosto de 2016). É um momento em que se observa o fortalecimento da política educacional e o surgimento de políticas públicas mais inclusivas e de combate à desigualdade social.

Como vimos, no período FHC houve um reforço da coordenação intergovernamental pelo governo federal na política da educação por meio de instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação, sistemas de informação e avaliação nacional (Abrucio; Segatto, 2014). Segundo Abramo e Licio (2020), no governo Lula esse padrão foi aprofundado, por meio de programas que buscavam redistribuir recursos e aumentar a articulação entre os níveis de governo, bem como pela construção de novos arranjos e instrumentos de coordenação.

Na primeira década dos anos 2000, as principais alterações do programa são o aumento de repasse de recursos aos entes federados, com a criação do PDE e do Plano de Ações Articuladas, e a ampliação do público do PDDE, que passa a atender a outras etapas da educação básica – a educação infantil e o ensino médio –, a partir da Emenda Constitucional nº 59 (2009), em um esforço para aumentar a universalização e descentralização da política.

O crescimento dos recursos orçamentários do FNDE demonstra a prioridade para a educação: de 1999 a 2013, a autarquia teve incremento de 704% em seus recursos, passando a ocupar o posto de segunda maior do país (Mafassoli, 2017). Outros destaques desse período são a criação do Fundeb e a instituição da primeira Lei do programa, em 2009, catorze após a sua criação.

5.2.1 Ampliação de recursos

No primeiro mandato do governo Lula houve ampliação de financiamentos na educação e o PDDE passou a contar com outros programas do MEC em seu portfólio (Ações Integradas), aumentando o volume de recursos para as escolas.

No que se refere aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca-se que de 1995 a 2003 não houve qualquer acréscimo na tabela de repasse dos recursos²⁶. Os recursos continuaram a ser repassados uma vez por ano, tendo como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, extraído do Censo Escolar do ano anterior (Mafassoli, 2015, p. 6).

²⁶ Durante esse período, não houve crescimento dos gastos nas políticas de educação nas três esferas de governo, que passaram de 4,0% do PIB, em 1995, para 4,1%, em 2005 (Castro, 2014).

Esse quadro muda a partir da Resolução FNDE nº 10, de 22 de março de 2004, que em seu art. 5º altera a tabela de repasses, acrescentando um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados, visando contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe (Mafassoli, 2015).

Houve, no período, melhoria na economia e um aumento significativo de receitas devido à arrecadação do salário-educação, o que possibilitou expandir a oferta dos programas de assistência técnica e financeira pelo FNDE. Em 1997, a arrecadação do salário educação foi de 10,34 bilhões e em 2019 já contava com uma arrecadação de 21,29 bilhões. Nesse cenário favorável, o PDDE passou a receber mais aporte de recursos financeiros, principalmente a partir de 2004, no primeiro governo Lula, se estendendo até o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. No período de 2008 a 2017, *o PDDE foi o programa que mais recebeu recursos oriundos do salário-educação*. A partir de então, o PDDE passa a ter diminuição nos recursos (Lutz, 2021).

Segundo Viana (2020), o valor executado pelo PDDE em 1995 foi de R\$ 1,2 bilhão de reais, caindo para cerca de R\$ 822,1 milhões em 2002. Já de 2003 a 2010, no governo do presidente Lula, os valores executados pelo programa tiveram um aumento da ordem de 222,8%, passando de R\$ 712,5 milhões, em 2003, para R\$ 2,3 bilhões, em 2011, e atingindo R\$ 3,6 bilhões em 2013, no governo Dilma Rousseff, quando passa a cair gradativamente a partir de 2015, chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2018²⁷.

De acordo com Farenzena (2011), os critérios utilizados para priorizar a assistência e a alocação de recursos revelam a função *redistributiva* e *supletiva* da assistência financeira da União. No PDDE, para o ano de 2009, a autora aponta que esses dois princípios guiaram os critérios adotados pelo programa, assim distribuídos:

- a) Socioeconômico, demográfico geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; PDDE Educação Integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas;
- b) Socioeconômico, vulnerabilidade social: recursos do PDDE Educação Integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social;
- c) Regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; no Brasil Alfabetizado é priorizada a região Nordeste.
- d) Desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE - Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE Educação Integral para escolas com baixo IDEB.

Além disso, a autora aponta o critério “capacidade de financiamento público da educação” (Farenzena, 2011, p. 105 - 106), que trata da complementação da União ao Fundeb dos estados cujos recursos próprios não garantem o valor mínimo nacional por aluno.

27 A série histórica foi baseada nos relatórios anuais do FNDE, com correção monetária conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor, para novembro/2019 (Viana, 2020).

Ao analisar as mudanças na distribuição dos gastos federais em educação básica, Farenzena (2011) aponta para uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa. No entanto, segundo a autora, o montante de recursos aportados pela União ainda está aquém do necessário para que sejam obtidos resultados redistributivos desejáveis, como a igualdade de acesso, de oportunidades, de padrão mínimo de qualidade do ensino e de resultados na educação.

5.2.2 Mudanças no desenho e o Plano de Ações Articuladas – PAR

Em 2005, a Resolução FNDE nº 17, de 9 de maio estabeleceu: que as escolas públicas receberiam os recursos financeiros do PDDE em parcela única anual (art. 4º); a redução de 100 para 50 do número de alunos que estabelece a obrigatoriedade da criação da UEx; que escolas com até 50 alunos que não possuíam Unidade Executora Própria (UEx), receberiam por intermédio da Entidade Executora (EEx); que fica facultada às escolas com até 99 alunos a formação de consórcio, de modo a constituírem uma única UEx que as representasse. Foi estabelecido também que, ao aderir ao Programa, a escola poderia definir o percentual de verba que quer receber na rubrica, custeio ou investimento permanente, assim como as escolas de educação especial, privadas e filantrópicas, passariam a ter uma tabela específica, com valores mais altos do que as demais escolas (Mafassioli, 2015).

A partir do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo objetivo era a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, os entes federados deveriam fazer a adesão ao “Compromisso” para receber apoio suplementar e voluntário por meio de assistência técnica ou financeira da União. Os sistemas de ensino que aderiram ao Plano comprometeram-se a cumprir 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes. Para a operacionalização do PDE, foi criado o PAR. Segundo o §5º do art. 8º do Decreto, o apoio da União seria feito mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR, que é o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (Brasil, 2007).

Além da mobilização em torno da melhoria da educação básica, o plano previa um regime de colaboração entre os entes federados, com incentivos. Segundo o decreto, o MEC envia ao ente selecionado equipe técnica para prestar assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local. A partir do diagnóstico, o ente elabora o planejamento (PAR) que identifica as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema e o governo federal financia a implementação de programas federais. De acordo com o art. 10, o PAR seria a base para termo de convênio ou de cooperação firmado entre o Ministério da Educação, estados e municípios para a realização do apoio técnico e financeiro por intermédio dos programas de apoio executados pelo FNDE.

Segundo Abrucio e Segatto (2014), o PAR foi o mais importante dentre os instrumentos criados na ocasião (PDE e Plano de Metas) para a coordenação das relações intergovernamentais na educação. Ainda, a expansão do volume de recursos do FNDE - que triplicou entre 2006 e 2011 - possibilitou que os programas por adesão funcionassem como mecanismo de indução de políticas de caráter nacional e se constituíssem como instrumento de coordenação entre a União e os governos subnacionais em

torno de diretrizes, estratégias e ações. Nesse sentido, a União assumiu o centro da arena da política de educação básica, indicando um reposicionamento do governo federal (Abramo; Licio, 2020).

No mesmo Decreto (art. 3º), foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para aferir a qualidade da educação básica. O IDEB, que combina a proficiência alcançada pelos estudantes em avaliações externas com a taxa de aprovação escolar, foi o indicador utilizado para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Plano de Metas e como um dos critérios para definição das prioridades do governo federal para envio das transferências.

Nesse cenário, o PDDE é concebido pelo FNDE como parte da estratégia de elevação da qualidade da educação, de modo que “toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem-preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania” (Relatório de Gestão FNDE, 2008, p. 196 - 2237 *apud* Cecampe Centro-Oeste, 2021b, p. 13).

5.2.3 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE-Escola

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, após a divulgação dos resultados do IDEB, em 2007, o Ministério da Educação estabeleceu que escolas com os IDEBs mais críticos deveriam adotar o Plano de Desenvolvimento da Educação²⁸, que estabeleceu metas de planejamento e gestão²⁹. O PDE-Escola deveria ser elaborado segundo o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município ou estado e as diretrizes do Plano de Metas por meio dos indicadores do diagnóstico.

Os recursos advindos do PDE-Escola foram ampliados e articulados aos resultados do IDEB, explicitando-se a relação entre os resultados da avaliação, o financiamento e a gestão da escola (Viana, 2020). Ao adotar o IDEB como parâmetro, o critério de definição do público-alvo foi ampliado, o que gerou um aumento do público elegível do PDE-Escola nos anos seguintes, sendo que o salto mais expressivo ocorreu em 2009, quando o recorte fixado mais do que triplicou o número total de unidades escolares priorizadas e quase duplicou o número de localidades atendidas em relação a 2008.

Os recursos eram repassados em dois anos consecutivos e destinados a auxiliar a escola na implementação das ações indicadas nos planos validados pelo MEC. Os valores, transferidos para as Unidades Executoras das escolas, eram definidos em função do número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior, variando de acordo com as faixas definidas na Resolução anual do PDDE.

28 Segundo o então Ministro Fernando Haddad, o PDE era um plano que ia da creche até a pós-graduação, e tinha metas para todas as etapas. É um conjunto de reforma do ensino, reforma da universidade, da pós-graduação, do ensino médio, do técnico, do financiamento da educação (Entrevista à Antônio Gois. Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.)

29 O PDE-Escola foi concebido no âmbito do Fundescola, objeto do acordo de empréstimo firmado em 1998 (com duração até 2001), entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Era voltado ao Ensino Fundamental localizadas em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Fundescola 2 (até 2004), expandiu a atuação para a região Nordeste. O Fundescola 3 foi implementado de outubro de 2002 a outubro de 2006. O PDE de 2007 consiste num conjunto de ações estruturadas e articuladas que envolvem a Educação Básica; Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade; Ensino Profissional e Tecnológico e Educação Superior (Mafassoli 2017).

Com o PDE - Escola, um conjunto de programas educacionais passa a ser oferecido nas redes públicas de ensino (como o Mais Educação, o Escola Aberta, o Escola Acessível, o Proinfo). Com a chegada desses programas, os gestores escolares passaram a ter novos recursos, mas também novas responsabilidades e funções. Uma dessas funções, que se tornou central na gestão escolar de uma escola pública, é a de agente financeiro, responsável pela gestão financeira (Mafassoli, 2015).

O PDE/Plano de Metas/PAR, de 2007, segundo Saviani (2007 *apud* Dourado, 2010) não partiu do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivas do PNE (2001-2010). Ele constituiu um conjunto de programas prioritários do governo, mas não se definia como uma estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE.

5.2.4 A primeira Lei do PDDE e a ampliação da cobertura para a educação básica pela Emenda Constitucional nº 59

Até 2008, o PDDE contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental, situação essa que mudaria com a publicação da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, quando o programa passa a contemplar toda a educação básica (art. 22). O Programa antecipa, assim, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação pelos governos municipais para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos, bem como previu que programas suplementares deveriam atender a todas as etapas da educação básica, reforçando a base legal do PDDE.

Na EC nº 59, é acrescentado o § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o intuito de reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União - DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o que possibilitou ampliar os recursos federais nessa área. Ela também introduziu o sistema nacional de educação que deveria ser articulado pelo Plano Nacional de Educação. O compromisso com a universalização de toda a educação básica foi um avanço para a educação brasileira (pré-escola, fundamental e médio, educação de jovens e adultos, educação especial, indígena e quilombola).

Com a Medida Provisória nº 455, **o PDDE passa a ser destinado a toda a educação básica** e, com isso, as escolas de educação infantil e de ensino médio³⁰ são incluídas pelo Programa, catorze anos após sua criação.

Em 16 de junho de 2009, o PDDE deixou de ser regulamentado por Medida Provisória e passou a ter lei própria: **a Lei nº 11.947**. O objetivo do programa permanece o mesmo, segundo o 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 e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei (Brasil, 2009).

30 Em relação à inclusão do ensino médio, ainda em 2009, a Resolução FNDE/CD nº 63, de 15 de dezembro, autoriza a destinação de recursos às unidades escolares de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos estados e do Distrito Federal selecionadas para integrarem o Programa Ensino Médio Inovador, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Com a Lei, o programa reforça a sua autorização, já que teve o aval do Poder Legislativo, bem como revela a legitimidade junto ao governo. Constitui, assim, mais um passo no sentido da consolidação do programa, que agora seria destinado a toda educação básica.

O instrumento mais inovador à época da implantação inicial do PDDE, a partir da MP de 1998, teve continuidade na Lei nº 11.947, a saber: a assistência financeira concedida mediante crédito do valor devido em conta bancária específica, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato ou ajuste. Também se mantém a responsabilidade do Conselho Deliberativo do FNDE de expedição de normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores per capita, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias. Houve fixação dos valores per capita que deveriam contemplar de modo diferenciado as escolas que ofereciam educação especial para assegurar o atendimento às necessidades dessa modalidade educacional (Parágrafo único do art. 24).

No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), o PDDE ampliou seu raio de atuação e com a edição da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas- PAR, a política de transferência de recursos se fortaleceu³¹ (Mafassioli, 2015. p. 7).

Com essa Lei, novamente o mecanismo de transferência de recursos criado pelo PDDE era disseminado para a União prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR para os municípios e estados, sem a necessidade de convênio, como era feito desde a criação do PAR em 2007.

De acordo com a Lei, o novo PAR tinha por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação e não mais com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, abandonado no texto dessa legislação (Mafassioli, 2017).

Em 2012, a prioridade foi o Programa Mais Educação. Cerca de 44% dos repasses do PDDE foram destinados à implementação da educação integral em 28,1 mil escolas, com o objetivo de ampliar a permanência do aluno na escola para, no mínimo, sete horas diárias. Também o PDE-Escola foi fortalecido, principalmente as instituições de ensino que obtiveram escores do IDEB não superiores à média nacional (4,4 nos anos iniciais e 3,7 nos anos finais do ensino fundamental), e as escolas que atingiram as metas intermediárias do IDEB foram premiadas com adicional de 50% sobre o valor per capita. O Ensino Médio Inovador teve repasse médio por escola maior que outras ações (Mafassioli, 2017).

O desenho do PDDE também é alterado para incluir no público-alvo os polos presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (art. 14). Após a promulgação da Lei, a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, atualizou o objetivo do Programa para incluir a UAB:

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação espe-

31 Em 2013, a presidenta Dilma sancionou a Lei nº 12.858, que destina 75% dos royalties do petróleo e gás para a educação e 25% para a saúde, e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação (Mafassioli, 2017).

cial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2013).

Além disso, houve mudança no cálculo dos valores a serem transferidos para cada beneficiário, sendo o valor total de cada unidade de ensino calculado pela soma do valor fixo – conforme o tipo de estabelecimento – e o valor variável – conforme o número de alunos.³²

Ainda em 2013, foram feitas alterações na LDB, a fim de adequá-la à nova obrigatoriedade escolar estabelecida na EC 59/2009.

De 2003 a 2013, segundo o relatório de gestão do FNDE de 2014, o governo federal havia aplicado na educação mais de 11,7 bilhões de reais em valores nominais. Segundo os dados do relatório, a partir de 2007, com a implantação do PDE, os valores passaram a aumentar constantemente. O destaque é para o ano de 2009, em que houve o acréscimo significativo de recursos, principalmente para o Mais Educação e para o PDE-Escola (FNDE, 2014 *apud* Mafassioli, 2017).

5.3 FASE DE CRISE E RESILIÊNCIA DO PROGRAMA (2014-2022)

Essa fase do PDDE, em que mudanças incrementais ocorreram, mas não alteraram significativamente o seu desenho ou o arranjo institucional, ocorre em contexto de crise política, econômica e sanitária no país. Observa-se, no período, a interrupção de um ciclo favorável às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e combate à desigualdade social e da expansão de gastos com a educação pública, que é afetada pelos cortes frequentes no orçamento da União, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos.

A economia entrou em crise a partir de 2014, houve recessão entre 2015-2016 e semiestagnação da renda a partir de 2017 e 2019. Na política educacional, no primeiro mandato, o governo Dilma Rousseff manteve as diretrizes de seu antecessor com foco na melhoria da qualidade da educação brasileira. Porém, diante da desaceleração econômica e com a mudança na política macroeconômica a partir de 2015, o governo federal interrompe a trajetória de aumentos das dotações orçamentárias autorizadas para a educação em termos reais. O orçamento autorizado para a educação, em 2015, de R\$ 133,1 bilhões, caiu para R\$ 119,1 bilhões, em 2016, e para R\$ 116 bilhões em 2018. Os cortes impactaram principalmente os investimentos em educação, a partir de 2012, e a partir de 2014 começaram a cair os gastos com custeio (Rossi *et al.*, 2019).

Em 2016, a presidenta Dilma sofreu o impeachment e seu vice, Michel Temer, assumiu a presidência e fez reformas econômicas nessa interinidade, como o controle dos gastos públicos, por intermédio da PEC 55, que impôs limites a gastos do governo e reforçou o subfinanciamento do sistema de educação e saúde.

32 Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE diferenciaram Valor Fixo/ano para as escolas (rurais e polos UAB duas vezes o valor fixo), e no valor per capita: Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x, Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x, da educação especial em escola pública: 4 x, Alunos de escola privada de educação especial: 3 x.

5.3.1 Novo Regime Fiscal e a redução de recursos para garantia de direitos sociais

Em 2016, o governo Temer aprovou no Legislativo a Emenda Constitucional para um Novo Regime Fiscal, conhecido como teto de gastos, cujo objetivo era impedir o crescimento real das despesas federais (EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016). Desse modo, uma parte do gasto primário do governo federal ficou limitado pelo teto definido pelo gasto no ano de 2017, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O novo regime fiscal implicou congelamento real das despesas do governo federal, resultando em redução do gasto público em relação ao PIB e ao número de habitantes, impactando a garantia de direitos sociais (Rossi *et al.*, 2019)³³.

Para a área de educação, a EC 95 instituiu que o gasto mínimo da União para os próximos 20 anos seria 18% da receita líquida de impostos (RLI) de 2017, reajustada pela inflação, o que significa que o piso do gasto federal real com educação seria congelado no patamar de 2017, na contramão das metas instituídas pelo PNE de 2014 (Rossi *et al.*, 2019). Ainda segundo os autores, o teto de gastos poderia constituir um agravante com relação aos gastos discricionários com educação porque as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) estavam bem acima do mínimo constitucional e, com isso, haveria espaço para maiores cortes, pela nova regra fiscal.

Essa estimativa de que as despesas discricionárias sujeitas ao Teto de Gastos sofreriam os maiores cortes se confirmou. Segundo estudos de Resende e Dweck (2022), a educação perdeu R\$ 17,6 bilhões comparando a execução discricionária de 2016 e 2021 em termos reais (corte de 44%), saindo de R\$ 40,2 bilhões para R\$ 22,7 bilhões. Em 2016, a União executou 25,77% da RLI, e em 2021 executou 17,9% da RLI em despesas de MDE. Para as autoras, além da redução da obrigatoriedade nos gastos com saúde e educação, um dos efeitos da restrição fiscal severa foram os cortes em áreas sociais que não têm proteção constitucional ou legal.

O levantamento de dados feito por Farenzena (2020) no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União apontou que as despesas dos programas PDDE, Pnae, Pnate e PNLD tiveram redução entre os anos de 2014 e 2020. O PDDE foi o que teve maior redução, de 54% (R\$ 1,58 bilhão a menos), e ainda houve focalização ou descontinuidade nas Ações Integradas. Em 2020, as despesas realizadas pelo FNDE foram de R\$ 20,47 bilhões, contra R\$ R\$ 26,98, em 2014.

Com a política de austeridade fiscal promovida pela EC 95/2016, observa-se um retrocesso nos marcos legais de garantia de direitos que vinha sendo construído desde a CF de 1988. Na trajetória da educação, houve a interrupção de crescimento das receitas que a vinculação de impostos havia proporcionado, diminuindo a oferta das políticas de assistência da União em programas e ações direcionados à educação básica.

33 No período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14 para 19% do PIB, em consonância com a implementação dos direitos sociais da saúde, educação, previdência e assistência social. Porém, com a regra do teto, Rossi *et al.* (2019) estimam que o gasto primário do governo federal retorne para a 14% do PIB.

5.3.2 Contexto de crises e o governo Bolsonaro

Em 2018, assumiu a presidência Jair Bolsonaro, que teve como base um governo conservador e autoritário, cujas prioridades não constava a educação. Em seu governo recrudesceram os indicadores econômicos, ambientais e sociais, com aumento da fome e da pobreza. Houve aprofundamento do ajuste fiscal, desmonte de políticas públicas consolidadas e dos mecanismos de participação social, bem como disseminação de notícias falsas, que afetaram profundamente a educação.

O período de 2019-2022 é marcado por crises política, econômica e sanitária. Segundo Starling, Lago e Bignotto (2022), a crise de natureza política agravou as disfunções no sistema de representação com a exacerbação da polarização extremada na sociedade e no sistema partidário, intensificada pela emergência de concepções autoritárias, excludentes, moralistas e discriminatórias.

A outra crise, de emergência sanitária e de saúde, causada pela pandemia de Covid-19, afetou profundamente a educação. Com a ausência de coordenação e articulação de orientações para os entes federados e de gestão preventiva do governo federal, as escolas tiveram que fechar suas portas para mitigar a propagação do vírus, mantendo as crianças sem aulas presenciais o triplo de tempo na comparação com países mais ricos, segundo a OCDE.

Nesse período, o Ministério da Educação passou por várias crises e por quatro trocas de ministros, sendo que as suas políticas foram as mais prejudicadas pelos cortes, bloqueios e contingenciamentos orçamentários, principalmente as universidades.

Em relação aos recursos da União investidos em educação, a trajetória tem sido de queda. Segundo o Relatório Final da Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia, do Senado Federal, os recursos aplicados em educação pública pela União caíram de 100,72 bilhões, em 2016, para 93,63 bilhões em 2020 (Inep *apud* Brasil, 2022). Com a crise econômica e a pandemia de Covid-19, houve redução da arrecadação dos tributos, impactando negativamente os recursos disponíveis para o Fundeb e o salário-educação, afetando o financiamento aos municípios.

Segundo levantamento feito por Lutz (2021), em 2019 o FNDE executou apenas cinco programas, sendo três deles suplementares automáticos - Pnae, Pnate e PDDE -, e os outros dois foram a implantação de escolas de educação infantil e a distribuição de livros. No período, a União passa a custear parte do PNAE com recursos do salário-educação, diminuindo o montante para outros programas.

Em relação à política educacional, o governo federal indicou como sua prioridade a Política Nacional de Alfabetização (Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019)³⁴. A prioridade foi vista como positiva por educadores, mas houve críticas em relação à imposição por decreto de um método específico (instrução fônica sistemática, art. 3º), desconsiderando que diferentes realidades exigem

34 Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, que instituiu o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, com reconhecimento da autonomia dos entes federativos. O art. 28 cita que a melhoria e a expansão da infraestrutura física contemplam as escolas participantes do Compromisso por meio de projetos de manutenção, reforma e ampliação no âmbito do PAR e do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

abordagens diversas. Também foi considerado insuficiente para fundamentar a implantação de política pública efetiva (Quatro anos [...], 2022). Também foram indicados os seguintes temas para a agenda: Base Nacional Comum Curricular (BNCC); Educação Básica, com foco na renovação do Fundeb; Novo Ensino Médio, com foco no Ensino Profissionalizante; escola cívico-militar³⁵; Educação Especial³⁶, com foco na formação de intérpretes de Libras e formação de professores.

Em agosto de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Novo Fundeb, cuja proposta foi debatida ao longo de anos entre vários atores políticos e sociais, com foco na redução de desigualdades e com novos incentivos ao avanço dos indicadores de qualidade educacional.

A educação e a saúde seriam afetadas diretamente com dois vetos presidenciais à Lei Complementar nº 194, que altera a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS)³⁷, comprometendo tanto os investimentos como os custeios. O veto foi feito no trecho que resguardava as vinculações de receitas do Fundeb proporcionalmente à dedução dos contratos de dívida dos estados (art. 5º) e o mecanismo que previa a compensação pela União para a manutenção da disponibilidade financeira dos mínimos constitucionais de saúde e educação nos mesmos patamares de antes da redução das alíquotas (art. 14).

Os vetos, no entanto, foram derrubados pelo Congresso Nacional protegendo os recursos do repasse para o Fundeb. A União deveria, então, transferir dinheiro suficiente para que os estados atingissem os percentuais mínimos exigidos para as áreas de educação e saúde (Congresso, 2022).

5.3.3 Principais mudanças no PDDE

A partir de 2014, em contexto de crise, são mais frequentes os cortes no orçamento da União para a educação, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos. Também houve diminuição dos recursos destinados pela União aos governos subnacionais.

O PDDE passou a ser pago em duas parcelas (Resolução nº 06, de 31/03/2014³⁸), suas dotações orçamentárias foram reduzidas, e o PDDE Integral sofreu atrasos no recebimento de recursos em 2014 e 2015 (Mafassioli, 2017). Também entre 2017 e 2021 há uma diminuição da dotação orçamentária e da realização dos pagamentos (Oliveira *et al.*, 2022). Em 2017, segundo Lutz (2021), o montante liquidado do PDDE foi de R\$ 1,39 bi, e no primeiro ano do governo Bolsonaro foram pagos recursos de R\$ 1,089 bi.

35 O presidente utilizou a militarização das escolas como uma forma de resgatar a disciplina, diminuir a criminalidade e aumentar o desempenho dos alunos nos exames e avaliações institucionais. A Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação lançou em 2019 uma Nota das entidades nacionais ligadas à educação, em que manifestaram a preocupação e dúvidas sobre argumentos do governo para a implantação desse modelo.

36 A proposta que incentivava a criação de escolas especializadas para atender pessoas com deficiência, seria suspensa em dezembro daquele mesmo ano após ação alegando inconstitucionalidade.

37 A redução do ICMS afeta a capacidade de investimento público em educação. O art. 212 da Constituição Federal determina que no mínimo 25% de sua arrecadação deve ser destinada à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino - MDE.

38 Art. 2º Observando a disponibilidade orçamentária e financeira, excepcionalmente, fica o FNDE autorizado a liberar em duas parcelas os recursos referentes a 2014 destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas.

Em 2014, foi aprovado o segundo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, PNE 2014-2024), sancionado pela presidenta Dilma Rousseff, sem vetos. Houve intensa mobilização da sociedade civil, com a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, e articulações junto ao Poder Legislativo para que suas propostas fossem contempladas no PNE. O destaque do novo plano, como vimos, foi a previsão de ampliação dos investimentos na educação com estabelecimento da meta de alcançar valor equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para o próximo decênio (meta 20).

Em 2015, o FNDE publica novas regras para repasse de recursos do PDDE (Resolução nº 16, de 9 de dezembro). As transferências continuaram sendo feitas em duas parcelas anuais, uma em cada semestre, com intervalo mínimo de quatro meses entre os dois repasses. Em contexto de restrição, houve a dedução do valor total a ser transferido às UEx e do saldo que as UEx possuíam até o último dia do mês anterior ao do repasse (Mafassoli, 2017).

O foco em 2016 foi a destinação de recursos financeiros para que as escolas realizassem atividades complementares de acompanhamento pedagógico e desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras, de acordo com o Programa Novo Mais Educação.

Visando à flexibilização na utilização dos recursos, em 2013 foi criado o cartão PDDE³⁹ (Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013). Porém, foi somente a partir de julho de 2017 que o FNDE testou o uso do cartão e, em 2018, o FNDE, em parceria com o Banco do Brasil, iniciou o processo de expansão da implantação do Cartão PDDE em todo território nacional (Cecampe Sul, 2022).

Já em 2018, a Resolução nº 20, de 19 de outubro, redefine regras de distribuição dos recursos e valores. Os recursos financeiros deveriam agora ser destinados na proporção de oitenta por cento para cobertura de despesas de custeio e vinte por cento para cobertura de despesas de capital, de acordo com o número de alunos da educação básica matriculados e tendo por parâmetros os intervalos de número de alunos e os valores que foram definidos na resolução (Bueno, 2022).

No contexto da pandemia da Covid-19, em 2020, a Resolução nº 16, de 07 de outubro, previu repasse de recursos em caráter emergencial (PDDE Emergencial) para apoiar as escolas da educação básica nas adequações necessárias ao retorno das atividades presenciais, de acordo com protocolos de segurança (art. 1º). Esse repasse, feito em parcela única, foi considerado uma parcela excepcional do PDDE Qualidade, em decorrência da pandemia, dispensando a adesão ao programa no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec por parte das Entidades Executoras – EEx e das Unidades Executoras Próprias – UEx (art. 4º)⁴⁰. A proporção era de 30% (trinta por cento) na categoria capital e 70% (setenta por cento) na

39 A partir de pesquisas realizadas pelos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais, verificou-se que a maioria dos gestores escolares concordaram que o uso do Cartão PDDE Básico é satisfatório, porém alguns fatores foram apresentados como dificultadores de sua eficácia, como a demora do atendimento e falta de conhecimento específico sobre o uso do cartão pelos atendentes do Banco do Brasil (Cecampe Norte, 2022b), o fato de o Cartão PDDE estar disponível apenas para a conta do PDDE Básico (Cecampe Sul, 2022) e a dificuldade em obter informações e atendimento a partir dos canais de atendimento do Banco do Brasil (Cecampe Centro-Oeste, 2022b).

40 Entre o período de 1995 a 2004, as escolas precisavam realizar a adesão ao PDDE, mas entre 2005 e 2015 a manifestação ocorria por meio da atualização cadastral. A partir de 2016, a adesão deveria ser feita em sistema do MEC (vigente até 2021) (Bueno, 2022).

categoria custeio, diferentemente dos anos anteriores. No repasse, foi considerado um valor por unidade escolar e um valor per capita, com base no número de matrículas da educação básica da unidade escolar registrada no último Censo Escolar e na dotação orçamentária disponibilizada (art. 6º e art. 8º).

Em 2021, foi criado o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE - IdeGES-PDDE para mensurar o desempenho da gestão descentralizada e “com o objetivo de 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” (Cecampe Centro-Oeste, 2021b, p. 15). Conforme o §2º do art. 45 da Resolução nº 15, do Conselho Deliberativo do FNDE, de 16 de setembro de 2021 (Brasil, 2021),

Para fins de monitoramento, avaliação, controle social e para orientar a adoção de estratégias de incentivo à melhoria da gestão do Programa nas escolas, municípios e estados, o FNDE utilizará o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – Ideges-PDDE, o qual é um índice composto que permite mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional.

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021. Ela é mais complexa porque unificou as normas anteriores, tendo 48 artigos e anexos, porém, detalha vários quesitos que estavam antes disponíveis em manuais. Ela dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa, em cumprimento ao disposto na lei do programa - Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O seu desenho básico permanece, tendo como objetivo a destinação anual, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para:

[...] o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021).

A Resolução nº 15, de 2021, traz inovações ao instituir a permissão de compras pela internet, conforme critérios, como a pesquisa de preços e compras que devem ser realizadas em sites nacionais; os extratos bancários podem ser usados para comprovação de despesas efetivadas; e a vedação de aplicação dos recursos é explicitada: despesas de manutenção predial como aluguel, telefone, água, luz e esgoto e despesa de caráter assistencialista (art. 19 e 4º). Os recursos financeiros continuam a ser repassados em duas parcelas anuais, sendo o pagamento da primeira parcela efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro. E as escolas voltam a informar ao FNDE os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente.

No seu art. 4º, os tipos de despesas em que se pode aplicar os recursos recebidos do PDDE e das Ações Integradas foram detalhados, deixando mais claro aos gestores de que modo podem ser empregados:

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.

O detalhamento da suspensão de recursos é dado pelo art. 3º, que institui as hipóteses: I – Omissão na prestação de contas; II – rejeição da prestação de contas; e III – utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. O FNDE pode ainda suspender repasses às EEx, EM e UEx com cadastro do mandato do seu dirigente desatualizado (§2º do art. 15 da Resolução).

Em 2020, o PDDE atingiu 118.877 escolas e 33.660.774 alunos e repassou o valor de R\$1.795.252.453,57 distribuídos entre os valores do PDDE Básico, Especial e das Ações Integradas (Brasil, 2023).

Uma pesquisa realizada pelo Todos Pela Educação apontou que 2020 havia sido o ano com menor gasto do MEC com Educação Básica desde 2010. Apesar da pandemia, a pasta dedicou pouco mais de R\$10 por aluno pelo programa Dinheiro Direto na Escola (Quatro anos, 2022). No ano seguinte, o MEC sofreu cortes de R\$1,55 bilhão em sua receita anual e deixou de investir mais de R\$1,2 bilhão em programas de reestruturação das escolas públicas (Com Milton [...], 2021).

O Relatório Final da Subcomissão Temporária Para Acompanhamento da Educação na Pandemia do Senado Federal (Brasil, 2022) aponta, em valores liquidados, que houve uma queda nos últimos anos de recursos investidos pelo FNDE da ordem de R\$3 bilhões nas despesas obrigatórias e de R\$19 bilhões nas discricionárias, impactando a execução das ações suplementares. O PDDE, que em 2014 atingiu R\$4,3 bilhões, em 2021 contou com apenas R\$1,7 bilhão. Da mesma forma, houve queda em ações como transporte escolar, alimentação escolar, livro didático, bolsas para alfabetização e outras (Brasil, 2022).

6. INOVAÇÕES E DESAFIOS DA GESTÃO NO PDDE

O Programa Dinheiro Direto na Escola inovou ao criar a modalidade de transferência voluntária, pela União, de recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas, sem a interferência das Secretarias de Educação (Moreira, 2012). A assistência suplementar dispensou a celebração de convênios, instrumento que era comumente utilizado nesse tipo de ajuste do governo federal com entes federados e organizações da sociedade civil.

Destaca-se, no desenho original do PDDE, a presença de temas de gestão pública considerados chave na reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor, como a flexibilização das atividades meio (que deveria ter como contrapartida, a avaliação de resultados) e a publicização (parceria e transferência de atividades sociais para associações civis – Unidades Executoras nas escolas). Em diagnósticos realizados pelo governo, os convênios eram considerados ineficientes pela morosidade, foco nas atividades meio em vez de resultados e dificuldade de prestação de contas, avaliação essa que perdurou⁴¹.

O PDDE inova ao criar uma modalidade de repasse mais ágil, feito diretamente às escolas, com a possibilidade de realizar despesas de custeio e de capital; e ao incentivar a criação das Unidades Executoras (associações civis), ampliando a possibilidade de fortalecer a participação da comunidade escolar e de gerar mais autonomia à escola, ainda que relativa - já que discrimina como o recurso pode ser utilizado -, para administrar o dinheiro e as ações.

Essa inovação acabou gerando um novo modelo de financiamento de políticas educacionais, que foi disseminado horizontalmente para outros programas do MEC e verticalmente, nos estados e municípios que criaram programas similares.

Mas essa inovação não era apenas focada na questão financeira. Ela é fruto de um longo debate na comunidade de políticas de educação, à época, sobre democratização, descentralização e autonomia escolar, numa tentativa de se contrapor ao centralismo tecnoburocrático que marcou a gestão de políticas educacionais no regime militar.

A disseminação horizontal da inovação de repasse direto realizado pelo PDDE para outros programas do MEC pode ser considerada em si um resultado positivo do programa. Por outro lado, ela gera consequências não pretendidas originalmente.

Ao longo de sua história, mais intensamente após 2004, um conjunto de ações e programas de várias secretarias do MEC foram agregadas ao PDDE. São conhecidas atualmente como **Ações Integradas** e não têm caráter permanente, estando sujeitas a descontinuidades devido à mudança de governo ou de prioridades nas políticas educacionais. Ao contrário do PDDE, essas Ações Integradas não se destinam a todas as escolas, porque atendem a programas de outras secretarias, com finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, com diferentes critérios e períodos para a adesão dispostos em normativos. O processo é mais complexo que o do PDDE pois muitas das Ações Integradas exigem plano de ações, sua aprovação pelo MEC e uso de diferentes sistemas e de rotinas.

41 A Exposição de Motivos da Medida Provisória, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, de 20 de março de 2012, afirma que: “No que concerne aos procedimentos de repasse de recursos, entretanto, todos os indicadores levantados ao longo dos anos demonstram problemas decorrentes da insuficiência e morosidade do procedimento baseado em convênios, apontando, portanto, para a necessidade de mudança nos procedimentos de repasse de recursos do PAR” (E.M.I. n° 13 /MEC/MP/MF).

A transferência dos recursos do PDDE e das Ações Integradas⁴² é feita em contas bancárias específicas, abertas pelo próprio FNDE, exclusivas para movimentar os recursos decorrentes dos repasses do Programa e de cada Ação Integrada. Cada conta criada pelo FNDE tem uma finalidade própria, atrelada a cada ação ou programa específico, e não pode haver qualquer movimentação financeira diferente da destinada em sua criação.

Os recursos das Ações Integradas são transferidos por meio de transferência bancária em dois tipos de contas: Conta PDDE Estrutura e Conta PDDE Qualidade⁴³ (Farias *et al.*, 2022). Além da Conta do PDDE Básico, nas Ações Integradas a gestão dos recursos segue os moldes operacionais do PDDE Básico.

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 8/2016, nos casos de devolução dos recursos, em vez de os recursos serem recolhidos ao Tesouro Nacional, eles retornam para a conta da escola onde foram depositados; a Resolução autoriza a utilização de recursos destinados a escolas que tenham sido extintas ou paralisadas, devendo a EEx, ou UEx em consórcio, distribuir para as demais escolas ativas, proporcionalmente à quantidade de alunos; e cria forma alternativa de utilização de saldos, isto é, além das finalidades determinadas pelas Ações Integradas, é permitido o uso para as finalidades do PDDE básico, para o exercício seguinte. Nos casos em que o dinheiro do PDDE e suas Ações Integradas são utilizados em desacordo com os critérios estabelecidos, em vez de devolver os recursos à Secretaria Tesouro Nacional (STN), os valores devem ser corrigidos e repostos na conta bancária em que foram depositados.

Com as Ações Integradas, os gestores escolares passam a ter que administrar diferentes atividades e programas, com valores específicos, em contas correntes diferentes. Se de um lado os recursos propiciaram a promoção de melhorias nas escolas, de outro, ampliou as responsabilidades na gestão financeira aos gestores escolares. Como afirma Mafassoli (2015, p. 11):

Essa nova função envolve o levantamento de prioridades, a elaboração de planos financeiros, a pesquisa de orçamentos, a compra de materiais, conferência de notas fiscais e do material entregue, o cuidado com a data dos cheques em consonância com a prestação de serviço, a fiscalização da mão de obra, por fim, a prestação de contas. Todo esse processo deve passar pelo conselho escolar ou órgão assemehlado, que deve exercer o controle social do uso adequado desses recursos.

Na opinião de um gestor, esse processo acaba sendo um fator desestimulante para a adesão aos programas:

Em minha experiência o que acho mais trabalhoso é a questão burocrática da pres-

42 Até 2015, foram agregados ao PDDE os seguintes programas: PDDE PDE-Escola, PDDE Escola Aberta, PDDE Educação Integral, PDDE Escola Acessível, PDDE Água na Escola, PDDE Escola Campo, PDDE Ensino Médio Inovador, PDDE Atleta Na Escola, PDDE Mais Cultura Nas Escolas, PDDE Escolas Sustentáveis, PDDE Emergencial, Adicionais de 50% (Rural e Urbano); FEFS – Funcionamento da Escola aos Finais de Semana, PDDE Educação Científica, PDDE Creche; PDDE Pré-Escola; PDDE Acessibilidade; PDDE Educação Científica; PDDE Parcela Extra Rural; PDDE Parcela Extra Urbana, PDDE Educação Integral (Mais Educação); e PDDE Educação Especial (Cecampe Centro-Oeste, 2021b; Mafassoli, 2017).

43 A conta PDDE Estrutura é destinada aos programas Sala de Recursos Multifuncionais; Escola Acessível; Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais; PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas; e a Conta PDDE Qualidade, para os programas Inovação Educação Conectada; Programa Novo Ensino Médio; PDDE Emergencial; Programa Tempo de Aprender; Programa Brasil na Escola; Programa Educação e Família; Programa Itinerários Formativos e Programa Primeira Infância na Escola (Ações Integradas, 2021).

tação de contas, seria muito interessante que o FNDE repassasse o recurso, mas a parte de percentual financeiro fosse decidida em Conselho, pois a realidade não é estática, ela muda, às vezes programamos que vamos gastar X com consumo, mas a geladeira da escola estraga e não encaixa no percentual. Neste sentido reitero que ao mesmo tempo em que o FNDE dá autonomia, tira na burocracia. Outro ponto a ser pensado são as contas diferentes de uma mesma unidade, preparar a prestação física de todas essas ações integradas, respeitando os limites dos percentuais com material permanente e consumo é trabalhoso. A escola tem o dinheiro e não pode gastar, por exemplo, para comprar a geladeira que precisa, pois não pode juntar o capital das contas diferentes e nem das ações integradas (Martins, 2022, p. 60).

Esse trabalho adicional dos gestores das unidades escolares é apontado como um dos entraves para a não adesão ou para o abandono dos programas.

Segundo pesquisas realizadas pelos Cecampes⁴⁴, a fragmentação em várias ações integradas utilizando o mesmo mecanismo, reduzem a pretendida flexibilidade no uso dos recursos pelas escolas, aumentando o custo administrativo de prestação de contas e tornando mais complexo o entendimento do funcionamento dos programas para os beneficiários. Além disso, a fragmentação setorial das ações também pode trazer competição por recursos e âmbitos de atuação, dificultar a hierarquização dos problemas e definição das prioridades, resultando em problemas de coordenação e na diminuição da eficiência do conjunto dos programas.

O relatório de gestão do PDDE de 2011, por exemplo, aponta dificuldades para atingir metas de execução física, a inadimplência na prestação de contas, na adesão ou habilitação para o PDDE por parte de entidades responsáveis pelas escolas beneficiárias das respectivas redes de ensino⁴⁵ (Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

Uma das críticas ao modelo de repasse de recursos à UEx é que a escola passa a ter papel relevante na gestão de recursos de vários programas que, até então, estavam sob responsabilidade das Secretarias de Educação. Ao se tornar responsável direta pela melhoria da qualidade de ensino, os críticos apontam que essa função poderia se sobrepor ao seu papel educacional e deixar o projeto político-pedagógico em segundo plano (Mafassoli, 2017).

Exemplo da complexidade do gerenciamento básico do PDDE pelas escolas pode ser observado no Quadro 1, que apresenta os processos de gestão na unidade executora, a qual é regida pelo marco legal das Organizações da Sociedade Civil - OSC e têm uma série de obrigações adicionais ao do setor público.

44 Os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes) são universidades parceiras do FNDE, que realizam atividades de capacitação, assistência técnica e monitoramento, a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do PDDE e suas Ações Integradas, do Programa Caminho da Escola e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

45 A fim de resolver esses problemas, o FNDE investiu em ações como a de fortalecimento da capacitação dos gestores do programa nos municípios e nos estados e da assistência técnica por meio dos Cecampes (Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

Quadro 1 - Processos de Gestão do PDDE

Processos de Gestão	Indicadores
Estrutura Organizacional	- Assembleia Geral (ordinária e extraordinária). - Diretoria (Presidente, Vice-presidente, Secretário e Tesoureiro). - Conselho Deliberativo. - Conselho Fiscal. - Sócios efetivos e colaboradores.
Planejamento e Controle	- Plano anual de atividades. - Plano de Ação do Estabelecimento de Ensino. - Plano de Aplicação de Recursos. - Relatório Anual.
Gestão Contábil e Financeira	- Controle da movimentação financeira da UEx. - Documentos Contábeis e Fiscais (Livros Ata, Caixa e Tombo). - Escrituração Contábil Fiscal (ECF). - Relação Anual de Informações Sociais (Rais). - Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (ECF). - Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte – DIRF (em caso de contratação de serviços de terceiros com incidência de imposto).
Prestação de Contas*	- Relatório de Registro de Pesquisas de Preços. - Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados. - Extrato bancário com toda a movimentação de recursos no período da prestação de contas. - Relação de bens adquiridos ou produzidos. - Termo de Doação de Bens. - Parecer da prefeitura municipal, secretaria estadual ou distrital de educação.
Participação Social	- Ações de controle social e fiscalização. - Processo de escolha dos dirigentes.

* O registro da prestação de Contas é realizado no Sistema de Gestão de Prestação de Contas SiGPC do FNDE.

Fonte: Cecampe Nordeste (2022).

As ações integradas também aumentaram a complexidade de gestão pelo próprio FNDE, o qual reconhece, em relatórios de gestão, que setores como o de prestação de contas e monitoramento de programas educacionais da autarquia não têm conseguido atender à demanda de forma oportuna em razão da quantidade insuficiente de servidores nessas áreas (Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

Dentre os desafios do programa, destacam-se os saldos nas contas das escolas, devido à dificuldade em gerenciar e executar os projetos, deixando um grande volume de recursos sem utilização, e o não recebimento de recursos pelas escolas porque não apresentam corretamente a prestação de contas ou não mantêm seus cadastros atualizados e, portanto, não podem receber recursos segundo as regras do PDDE. Segundo dados do FNDE, há maior acúmulo de saldos após 2019 (R\$4 bilhões), o que provavelmente reflete a dificuldade de execução dos recursos por parte das escolas ao longo do período de pandemia da Covid-19 (Oliveira *et al.*, 2022).

Em pesquisas realizadas pelos Cecampes das regiões Sudeste e Centro-Oeste, as dificuldades apontadas pelos gestores em relação ao programa foram: a execução da prestação de contas (realizar a prestação de contas, administrar as várias contas bancárias do PDDE e suas ações integradas), dificuldade de relacionamento com o Banco do Brasil⁴⁶, falta de alinhamento das escolas com a gestão escolar municipal; falta de conhecimento técnico e das normativas legais do PDDE; problemas com a prestação de contas de gestões anteriores; aumento da carga horária de trabalho para além das atribuições legais das funções nas quais os membros das Unidades Executoras ocupam na escola, entre outros.

A atualização das normas e acompanhamento das transferências de recursos do PDDE também apresentou relativa dificuldade por parte das UEx respondentes. A dificuldade de muitas Unidades Executoras em ter infraestrutura física e de pessoal para gestão dos programas e a dificuldade de comunicação para acesso às informações, formações e contatos diretos com o FNDE são fatores que favorecem inconstâncias no desempenho da gestão dos programas (Cecampe Centro-Oeste, 2022b; Cecampe Sudeste, 2022b).

De modo similar, a pesquisa na região Nordeste evidenciou que os participantes apresentavam dificuldades no planejamento e na execução dos recursos, com destaque para a elaboração do Plano Anual de Atividades e do Plano de Aplicação de recursos das ações integradas. Nessa perspectiva, observou-se dificuldades na aquisição de equipamentos, materiais e contratação de prestadores de serviços; na realização de pesquisa de preço; diferenciação entre os recursos de capital e de custeio, além da alocação e utilização de forma correta e eficiente dos recursos; na elaboração das planilhas com orçamentos; em encontrar empresas prestadoras de serviços com produtos e preço acessível; no recebimento do recurso em várias contas; nas pesquisas de preço; em conseguir informações com o Banco do Brasil; no excesso de burocracia de alguns processos; e irregularidades no comércio local (Silva *et al.*, 2022).

De acordo com uma gestora escolar:

[...] Esse arcabouço torna tão burocrático o processo que esse também se torna desanimador para muitos gestores e tem sido impeditivo a ser considerado quando focamos no quesito motivação participativa do diretor frente à Gestão Democrática. Penso que se temos as pesquisas de preços, comprovantes fiscais, atas de comprovação assinada pelo Conselho (...). Desse modo o gestor deveria ter autonomia para enfrentamento da demanda da realidade do momento (Martins, 2022).

Ainda segundo as pesquisas realizadas, as dificuldades enfrentadas por parte dos gestores em relação aos recursos financeiros do PDDE e das Ações Integradas estão relacionadas à formação técnica para lidar com a gestão, execução e prestação de contas. Apesar das frequentes

46 Em relação às pesquisas sobre principais problemas de gestão, os resultados obtidos pelos Cecampes demonstraram que o principal foco de reclamação dos gestores escolares se relaciona, de maneira geral, ao Banco do Brasil. Segundo o Cecampe Centro-Oeste (2022a), há uma taxa baixa de resposta do BB às necessidades das escolas, como: problemas atrelados ao gerenciador financeiro do Banco; obtenção de extratos mensais para a prestação de contas do PDDE; orientação do suporte do BB; dificuldades para obter esclarecimentos relacionados ao Programa; demora no atendimento; informações imprecisas e dúvidas ao acessar os sistemas do Banco do Brasil. De forma semelhante, os gestores escolares das regiões Norte e Nordeste também apresentaram insatisfação por não haver atendimento personalizado para o PDDE, demonstrando, também, dificuldades em obter informações junto ao Banco (Cecampe Norte, 2022a; Silva *et al.*, 2022).

formações realizadas pelo FNDE nas modalidades presencial e a distância⁴⁷, muitos gestores apontam dificuldades em participar dos cursos, dadas as responsabilidades assumidas no âmbito das escolas públicas. Além disso, a rotatividade de profissionais na gestão de programas é alta, principalmente em anos de disputas eleitorais. Esses fatores contribuem para a baixa execução dos programas, o que pode ser observado no Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) no tocante à adesão/atualização cadastral, execução e prestação de contas (Silva *et al.*, 2022).

Apesar das dificuldades, os gestores identificam vários benefícios e contribuições do PDDE: autonomia financeira, que possibilita à escola adquirir materiais e bens com os recursos; democratização da gestão e da educação, visto que com o PDDE acontece a descentralização dos recursos disponíveis; independência financeira, pois o recurso presta assistência financeira às escolas para desenvolverem o trabalho escolar e pedagógico; manutenção da escola, visando à melhoria da infraestrutura e do ensino; e planejamento de ações pedagógicas para melhorar a aprendizagem dos alunos (Cecampe Nordeste, 2021).

47 A capacitação dos gestores é papel dos Cecampes, que buscam desenvolver e implantar ações a partir de três eixos específicos: 1) assistência técnica, a partir da implementação de cursos com o intuito de capacitar atores envolvidos com o PDDE; 2) monitoramento, que objetiva implantar estratégias para monitorar a execução do PDDE nas escolas; e 3) avaliação, que busca elaborar e analisar o uso de recursos do PDDE, como também aspectos atrelados à gestão do Programa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto institucional, político e ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE teve como objetivo principal identificar a conjuntura na qual o programa surgiu, compreendendo quais foram os principais fenômenos políticos e sociais que propiciaram que o tema entrasse na agenda do governo federal como problema prioritário. Também analisou quais fatores explicariam o seu desenvolvimento e sua continuidade ao longo de 27 anos em governos com diferentes orientações ideológicas e contextos de crises, com ênfase no papel das ideias e dos marcos legais e institucionais nesse processo.

O objetivo secundário do texto foi de contribuir para responder, provisoriamente, a duas questões relativas aos critérios de avaliação utilizados na Avaliação Sistemática e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola, as quais serão investigadas em outras etapas da pesquisa. São elas: Em que medida o PDDE trata de problema prioritário de **relevância** política e social? O programa demonstra **coerência** em relação a diretrizes de políticas educacionais e com os princípios e valores estabelecidos no arcabouço institucional e legal?

Esses aspectos são discutidos neste capítulo, que analisa ainda as **inovações** e alguns dos **desafios** do PDDE, bem como a relação entre **continuidade**, o **financiamento** e a função constitucional **redistributiva** da União, a fim de compensar as desigualdades socioeducacionais e as desigualdades na capacidade financeira e técnico-administrativa dos governos subnacionais, a fim de garantir os direitos educacionais.

A entrada do tema na agenda governamental

Em relação à entrada do tema na agenda governamental, foi uma combinação particular de fatores que proporcionou uma janela para a elaboração do PDDE, que ocorreu de acordo com combinações dos fluxos de problemas, soluções e decisores, num contexto político propício. Com a mudança no Executivo em 1995, abriu-se uma janela de oportunidade que possibilitou que o tema fosse incluído na agenda decisória, com destaque para o papel dos empreendedores que souberam fazer as conexões entre política pública e política (Kingdon, 1995). Além disso, estava em curso a redemocratização do país e a descentralização das políticas sociais, favorecendo iniciativas de gestão democrática.

Nesse sentido, elegemos como principais fatores para a entrada do PDDE na agenda:

a) Contexto político internacional favorável às mudanças, principalmente no que diz respeito à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública. As reformas administrativas internacionais influenciaram o Plano Diretor da Reforma do Estado, que introduziu, de um lado, os temas ajuste fiscal, redução do papel do Estado na economia, privatização e abertura comercial, e de outro, princípios e ideias que influenciaram a gestão pública brasileira e o desenho do próprio PMDE, como a autonomia dos entes federados, flexibilidade na gestão e desburocratização.

No Brasil, à época, havia então duas agendas contraditórias: a inserção na economia neoliberal e globalizada, e a implementação de direitos sociais de um Estado de bem-estar social proposto pela CF de 1988. Na segunda metade da década de 1990, houve relativa diminuição da prevalência da visão economicista dos organismos internacionais, que começavam a questionar o conceito minimalista de Estado e passam a adotar a perspectiva de que governos deveriam investir na capacidade estatal como condição para construir modernas economias de mercado. Para isso, o investimento em educação era considerado estratégico, abrindo possibilidades de financiamento multilateral para a área de educação, bem como para as reformas educacionais.

b) Contexto político-institucional interno propício com a mudança de administração no governo federal, com a entrada do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), abriu-se uma oportunidade para impulsionar mudanças nas prioridades da agenda pública e nos arranjos de gestão, possibilitando a criação de um novo programa – o PMDE. O contexto nacional também era propício porque o país estava em processo de democratização e de implementação dos preceitos da Carta Magna de 1988 para as políticas sociais, como a descentralização, universalização e o controle social, que constituíam, ao mesmo tempo, normativos legais e ideias que deveriam ser concretizadas em políticas públicas.

Desde a Constituinte havia mobilização de movimentos sociais progressistas e de comunidades políticas que participavam do debate sobre a autonomia da escola pública e de novas formas de financiamento, os quais lutavam para que a melhoria do acesso e a qualidade da educação entrassem na agenda. A construção da institucionalidade advinda com a CF de 1988 e, posteriormente, o Plano Decenal de Educação para Todos, do governo federal (1993), criaram as bases legais para que a educação ganhasse prioridade na agenda do governo federal.

c) Atuação política dos servidores e dirigentes que aproveitaram a janela e conseguiram unir a corrente da política e da política pública, sendo capazes de mobilizar recursos de poder para trabalhar as propostas e desenhar e implementar o programa por meio de uma resolução interna, revelando capacidade de negociação e persuasão para a obtenção de consenso no governo e com os órgãos de controle, durante o processo de especificação de alternativas.

Quando do surgimento do Programa, na primeira gestão FHC, a educação era concebida como requisito para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico. O diagnóstico apontava que o problema não era insuficiência de recursos, mas sim a gestão. A ideia do PDDE já constava do plano de governo, o que explica a prioridade na agenda do então Ministro de Educação, Paulo Renato, único ocupante do cargo nos dois mandatos de FHC, sendo o ministro mais longo da história do MEC na redemocratização. A missão de pensar em como seria feito o repasse direto às escolas ficou com o então presidente do FNDE, que delegou a elaboração do desenho inicial a uma equipe de servidores de carreira do FNDE.

A combinação do poder de agenda dos dirigentes (atores visíveis), a experiência e o conhecimento dos especialistas sobre as políticas públicas do FNDE (atores invisíveis) e as ideias que circulavam sobre educação e gestão, com a janela aberta pela mudança de governo, explicam como os empreendedores (Kingdon, 1995) conseguiram enfrentar os obstáculos administrativos, políticos e legais e propor a inovação que foi implantada em cinco meses.

d) O modo como o problema e propostas foram construídos pela comunidade de política pública na conjuntura pós CF de 1988, com nova institucionalidade legal, influenciando com valores, ideias e princípios a definição do problema e o desenho de soluções.

Ao lado do diagnóstico educacional feito pelo Plano Decenal (altos índices de repetência e evasão; baixa qualidade da educação manifestada pelo fraco desempenho escolar decorrente de insuficientes infraestruturas e condições pedagógicas etc.), havia o diagnóstico da administração pública brasileira. Esse diagnóstico apontava a morosidade e rigidez de procedimentos, desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e controle social, ineficiência e ineficácia, dentre outros. A resposta foi o Plano Diretor, que propunha novas formas de gestão e instrumentos apoiados na Nova Gestão Pública, como a flexibilização, autonomização, contratualização e articulação com associações civis e com o mercado como alternativa para um gerenciamento mais flexível e redução dos custos. As novas ideias que circulavam sobre gestão e os arranjos institucionais que estavam sendo experimentados criaram possibilidades para o desenvolvimento de inovações no nível federal. Ambos os diagnósticos orientaram a elaboração do PMDE, em especial aqueles problemas relacionados à infraestrutura, às questões relacionadas à gestão de recursos e à descentralização.

Desse modo, a mobilização em torno de ideias e valores como a democratização, descentralização, universalização, controle social – advindas da CF de 1988 – e a autonomia da escola, participação da comunidade escolar e equidade na aplicação de recursos – do Plano Decenal de Educação para Todos – influenciaram o desenho do PMDE. Entretanto, os instrumentos criados para implementar essas ideias, como o arranjo institucional descentralizado e o financiamento constante do salário-educação ao PMDE, criaram as bases de gestão e sustentabilidade para as décadas seguintes. Destaca-se, na trajetória da política educacional, o papel dos Fundos, que geraram avanços significativos em termos de universalização e de redução das desigualdades territoriais na educação.

O governo federal não é o principal financiador da política educacional e, apesar de ter, à época, recursos institucionais limitados para a coordenação nacional, a ideia de criar um mecanismo mais flexível de repasse de recursos suplementares teve êxito quando se observa a crescente adesão dos entes federados ao PMDE em seus primeiros anos, embora essa expansão não tenha sido acompanhada de aumento de recursos para a área.

A continuidade do PDDE: relevância, coerência e equidade

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), a questão da autonomia foi tratada sob várias dimensões – pedagógica, administrativa e financeira – e tornou mais claro o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público, com a definição da participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola e das comunidades escolares.

Pouco depois da LDB, é aprovado o Fundef (1996-2006), que foi um indutor da democratização do acesso ao ensino fundamental, uma vez que ampliou as receitas, principalmente nos estados e nos municípios mais pobres da federação (Farias *et al.*, 2022). Naquele momento, a política educacional teve como prioridade a universalização do acesso e a descentralização, com atribuições diferenciadas e complementares entre os entes, com a execução sob responsabilidade da esfera local.

A partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal passou a aumentar o seu papel de coordenação federativa na educação, com incentivos para reforçar o papel dos governos locais na oferta de serviços. Os exemplos são o Fundef e, posteriormente, programas de apoio e fortalecimento da gestão municipal da educação, com ações financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como o PAR – cuja adesão era obrigatória para acessar programas federais de transferências voluntárias –, que tinham por objetivo fortalecer o planejamento e a gestão da educação. Apesar dos avanços propiciados pelo Fundef, ainda persistiam as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor e de desempenho educacional, além de o Fundo financiar exclusivamente o ensino fundamental. Isso muda com a promulgação do Fundeb, em 2006, que ampliou os recursos financeiros para a educação nacional e passou a atender todas as etapas da educação básica, incluindo a educação infantil, fundamental, ensino médio, ensino especial e educação de jovens e adultos.

Em 2009, meses antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação pelos governos para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos, o PDDE lança a MP nº 455, de 28 de janeiro de 2009, passando a contemplar toda a educação básica.

Também o PNE de 2014 estabeleceu a gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação social nos processos decisórios da educação e incentivou a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da União em consonância com LDB. As dimensões de autonomia, detalhadas tanto na LDB como no Plano, foram referências básicas que já vinham sendo experimentadas no desenho da descentralização de recursos financeiros do PDDE.

Com aumento da coordenação nacional, principalmente com o Fundeb (2006), a Emenda nº 59 (em 2009) e com os Planos Nacionais de Educação, os municípios ganharam incentivos e o resultado foi a municipalização do ensino fundamental, crescimento da educação infantil e ampliação das creches. Os municípios foram, assim, responsáveis pela universalização sem precedentes da educação no país e pela inclusão dos alunos mais vulneráveis na escola pública (Abrucio, 2018).

Destaca-se que, à medida que as políticas públicas de educação eram implementadas de modo descentralizado, foram sendo criadas legislações na busca de resolução de problemas, principalmente daqueles relacionados às desigualdades territoriais, com melhorias incrementais e incentivos dados pelo aumento da coordenação nacional e recursos. De algum modo, houve incorporação de aprendizado na trajetória da política educacional, gerando aperfeiçoamento, pelo menos voltado aos problemas de acesso, cobertura e melhoria no resultado dos alunos do ensino fundamental. No entanto, ainda persistem vários desafios, como a capacitação insuficiente de gestores e educadores, problemas de coordenação e colaboração entre os níveis de governo, aumento da proficiência dos alunos em avaliações externas etc.

Em suma, as reformas dos marcos legais e institucionais, no período, propiciaram que o PDDE tivesse clareza quanto à delimitação de princípios, diretrizes, procedimentos e normas que regem as políticas públicas educacionais, bem como criaram a estrutura institucional para a coordenação e sustentação financeira das atribuições das escolas. Também as políticas herdadas do FNDE,

com 55 anos de atuação em execução de programas do MEC, influenciaram o comportamento de gestores por meio de modelos cognitivos e conhecimentos tácitos que foram disseminados pela sua cultura organizacional e estruturaram as decisões relativas aos programas (Hall; Taylor, 2003).

Os princípios e objetivos do PDDE foram, assim, desenhados de modo coerente com o arcabouço legal e institucional das políticas educacionais, tendo como estrutura de financiamento o salário-educação, possibilitando a sustentabilidade ao longo do tempo. É possível afirmar, ainda, que o programa possui relevância política e social porque tanto o seu desenho e implementação estavam em sintonia com os compromissos legais e constitucionais assumidos pela União, como trata de problema relevante, até hoje, para as escolas, pais, mães e responsáveis, alunos e alunas da educação básica brasileira, contribuindo para o atendimento aos direitos mínimos básicos de infraestrutura e serviços pedagógicos. A manutenção, em sua trajetória, de princípios como autonomia, participação, controle social e gestão democrática, e especialmente, dos objetivos principais do programa, também atestam a coerência e relevância do PDDE.

A continuidade do programa, considerado um dos mais duradouros no conjunto das políticas de financiamento para a educação básica, também aponta para a sua relevância e coerência, uma vez que, ao longo de seus 27 anos, tendo passado por diferentes governos e alterações de caráter legal, financeiro e operacional, manteve o seu principal objetivo de apoiar a promoção de melhorias da infraestrutura física e pedagógica das escolas públicas. Ou seja, o contexto mudou, o arcabouço legal, os instrumentos e critérios da política pública foram alterados incrementalmente, mas os objetivos permaneceram estáveis, haja vista que o problema que busca resolver ou atenuar permanece.

A questão da continuidade do PDDE, em vários períodos de crises políticas e econômicas, leva à reflexão acerca do caráter não apenas supletivo, como também redistributivo que o programa assumiu durante a sua trajetória, constituindo para muitas escolas o principal financiamento, ou único, para os reparos na infraestrutura e insumos para atividades pedagógicas.

As políticas sociais têm como princípio orientador a busca da equidade: deveriam aplicar diferentes soluções para situações distintas (dar mais a quem tem menos), o que implica na satisfação das necessidades básicas, priorizando graus de urgência relativa (Cohen; Franco, 2008). O caráter universal das políticas sociais de educação, aliado ao propósito nacional de equalização das desigualdades regionais, foram instituídas pela Constituição Federal de 1988 (art. 3º, III). Nesse sentido, destaca-se o caráter das políticas de educação, que constitui um dos principais fatores que pode propiciar condições iguais a alunos que partem de situações iniciais desiguais e cujo acesso aumenta a possibilidade de usufruírem de outros direitos (Abrucio, 2018).

Em vários contextos, o PDDE utilizou critérios redistributivos em seus normativos por meio de valores diferenciados na distribuição de recursos ou ênfase em públicos vulneráveis, com o objetivo de atenuar as desigualdades socioeconômicas. Em sua primeira resolução, em 1995, já indicava a necessidade de apoio a escolas em comunidades indígenas e regiões mais pobres do país. As escolas de educação especial, do campo, indígenas, quilombolas e regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e as com baixo IDEB também receberam prioridade e diferenciação de recursos ao longo do tempo.

Nesse sentido, se não houvesse a proteção da fonte adicional de financiamento da contribuição social do salário-educação, emanado da Constituição de 1988, provavelmente o programa não teria conseguido atingir objetivos redistributivos ou até mesmo sobrevivido.

A literatura aponta que o texto constitucional não identificou os mecanismos de colaboração entre as diferentes esferas de governo, exigência que se faz necessária no federalismo, posto que são sistemas independentes. Isso decorre, em parte, da ausência de um Sistema Nacional de Educação, o que pode gerar competição entre os entes, dificultar a superação de desigualdades e a cooperação entre os governos subnacionais.

Na ausência desse instrumento, a União, que vem assumindo corresponsabilidade com os objetivos e resultados da educação básica, não pode renunciar ao seu papel de garantidor da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a fim de superar as desigualdades sociais, econômicas e regionais, como previsto na Carta Magna (§ 1º do art. 211, da Constituição Federal de 1988, redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996).

As inovações e os desafios do PDDE

O PDDE inovou ao criar a modalidade de transferência voluntária direta de recursos, pela União, às escolas, com repasse que se pretendia mais ágil, sem utilizar os tradicionais convênios. Também inovou ao incentivar a criação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos para gerenciar os recursos e as ações, a UEx, ampliando a possibilidade de fortalecer a participação social e de gerar mais autonomia à escola, ainda que relativa – já que discrimina em que áreas o recurso pode ser utilizado.

O arranjo de gestão (UEx e repasse direto) foi decisivo para o crescimento do programa e para a sua continuidade. Essa inovação acabou gerando um novo modelo de financiamento de políticas educacionais, que foi disseminado horizontalmente para outros programas do MEC (PAR, PDE-Escola, Ações Integradas) e, verticalmente, para estados e municípios que criaram programas similares.

No entanto, o arranjo institucional com pessoa jurídica de direito privado com fins públicos, a UEx, que viabilizou o repasse voluntário e direto de recursos, também é alvo de críticas por parte de pesquisadores. Uma dessas críticas aponta que ao tornar a escola responsável direta pela melhoria da infraestrutura e qualidade de ensino, isso teria sobrecarregado as funções dos gestores, que, além das atividades educacionais, de gestão escolar, de gestão do PDDE, têm ainda a gestão da UEx – regida por legislação específica –, bem como a gestão das ações integradas. Os riscos dessa sobrecarga são: a escola deixar o papel educacional e o projeto político-pedagógico em segundo plano; não conseguir cumprir as regras do programa e não receber recursos (como apresentar corretamente a prestação de contas, ou manter cadastro atualizado); não conseguir utilizar os recursos (acúmulo de saldos nas contas); desinteresse em participar do programa, dentre outros. Esses desafios podem ser mais difíceis de serem superados para as UEx e governos subnacionais com baixa capacidade estatal.

É provável que a sobrecarga tenha se intensificado após as Ações Integradas, em que se observa um aumento da complexidade da gestão das escolas, que passaram a gerenciar vários

programas com diferentes critérios e normas para adesão e controle em diferentes sistemas, tendo como consequência custos administrativos elevados. Essa questão merece ser mais aprofundada.

Apesar de a manutenção dos objetivos ser considerada um aspecto positivo do PDDE, há o desafio de continuar o aprimoramento do desenho para que se possa realizar a adequação dos problemas de gestão, bem como para poder responder aos desafios que as escolas têm enfrentado e enfrentarão no futuro próximo relativos aos objetivos do PDDE.

Os princípios utilizados no mecanismo de repasse na fase inicial do programa, a flexibilidade e a agilidade, poderiam ser resgatados para gerar inovações no arranjo de gestão que sejam capazes de fazer a integração das atividades finalísticas e a simplificação dos processos de gestão e prestação de contas. No sentido de renovar o caráter inovador do PDDE, seria recomendável uma revisão do marco lógico do programa, ocasião em que poderia ser criado um arranjo para abarcar as várias ações que o compõe e melhorar a coordenação intersetorial, bem como com os entes subnacionais. Abordagens como o design de serviços e a linguagem simples poderiam, ainda, apoiar a resolução de problemas, com a participação dos atores envolvidos e dos beneficiários do programa na cocriação de soluções e inovações.

A dependência à trajetória do programa em relação à ideia de autonomia da escola parece ter se tornado um impeditivo, no passado, para que o programa avançasse em termos de avaliação de resultados junto ao público-alvo. Onde utilizar o recurso é escolha da escola, mas o respeito à essa autonomia não pode impedir que o governo federal avance nas avaliações, uma vez que a assistência técnica e financeira na educação básica é regida pela função legal redistributiva e não apenas suplementar, sendo necessário, assim, o governo compreender como são utilizados os recursos para poder apoiar os entes na melhoria da capacidade estatal das escolas e secretarias de educação.

Nesse sentido, a avaliação do programa em curso possibilita identificar o cumprimento de objetivos e a garantia de equidade no âmbito da federação, para que possam ser feitos os ajustes e adaptações às necessidades das escolas em seus diversos contextos sociais, econômicos e étnico-culturais.

O ciclo de pesquisas de avaliação que ora se desenvolve constitui, portanto, uma mudança nessa direção ao evidenciar os resultados e o valor público que o programa entrega. A avaliação sistêmica e multicêntrica contribuirá para o debate sobre o papel da União na garantia de equidade no âmbito da federação e sobre a necessidade de serem feitos ajustes e adaptações às necessidades dos alunos e das escolas em seus diversos contextos sociais, regionais, econômicos e étnico-culturais. Ao revelar as lacunas e os problemas de implementação, de cobertura e acesso, identificando o contexto vivido pela comunidade escolar e como ela é afetada pelo programa, pretende-se fornecer informações relevantes para processos de redesenho e novo ciclo de inovações. Dentre os benefícios de adotar tal prática consta a renovação da legitimidade política e social que o PDDE conquistou ao longo de sua história.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, M. W.; LICIO, E. C. Papel da União na Coordenação Federativa da Política de Educação Básica. In: **Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. p. 81–111.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 44–61.

ABRUCIO, F. L. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: **Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?** DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (Orgs.). São Paulo: Edições SM, 2018.

AÇÕES INTEGRADAS. Gov.br, 24 dez. 2021. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/acoes-integradas>. Acesso em: 31 ago. 2023.

ARQUIVO Paulo Renato Souza. **Fundação Fernando Henrique Carsoso**. [s.d.] Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/arquivo-paulo-renato-souza#>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/CON1988.asp. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. **Resolução nº 12, de maio de 1995**. Dispõe sobre o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino, a ser utilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. 1995a.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 14 de fevereiro de 1996**. Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas das redes estadual, do Distrito Federal e municipal, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE. 1996a.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm#. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 4 de março de 1997**. Estabelece os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não-governamental, sem fins lucrativos à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE. 1997.

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 na Escola, e dá outras providências, 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências. 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm#:~:text=. Acesso em 17 ago. 2023.

BRASIL. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_censo_escolar_98.pdf. Acesso em 18 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 24, de 05 de outubro de 2000, 2000.**

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 9 jan. 2001. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 02 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, 29 dez. 2003. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.832.htm#:~:text=. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 dez. 2006. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 24 abr. 2007. 2007 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 07 de set. 2023.

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. Brasília, 16 jun. 2009. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 10 de set. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 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. Brasília, 18 abr. 2013. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/resolucao-cd-fnde-ndeg10-18-04-2013.pdf>. Acesso em: 13 de set. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2014.** Dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas referentes ao exercício 2014. Brasília, 31 mar. 2014. 2014a. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2014/05/17codea_jovem_de_futuro_resolucao_n5_de_31_de_marco_de_2014_sobre_transferencias_recursos_PDDE.pdf. Acesso em: 15 de set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 de set. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 16, de 9 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a transferência de recursos e a utilização de saldos nas contas bancárias para fins de cálculo dos valores a serem transferidos às escolas beneficiárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, 9 dez. 2015. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/resolucao-cd-fnde-ndeg16_09-12-2015.pdf. Acesso em: 15 de set. 2023.

BRASIL. **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, 16 set. 2021. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 17 de set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final - Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b2a0b812-b604-42c9-b1d8-595beb7af8c4>. Acesso em: 18 de set. 2023.

BRASIL. **Breve Histórico - PDE Escola:** Plano de Desenvolvimento da Escola. Disponível em: <https://pdeescola.mec.gov.br/index.php/34-principal/pagina-inicial/58-breve-historico>. [s.d.]. Acesso em: 25 ago. 2023.

BUENO, D. R. **Documento técnico contendo histórico com a evolução do financiamento do PDDE Básico.** Brasília: Unesco, 2022.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2005. p. 181–260.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S.; CERQUEIRA, L. B. R. Novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 280–298, 22 fev. 2021.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 29–49.

CASTRO, J. A. Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, C. et al. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 182–200.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JR, J. C. Críticas sociais no Brasil: gastos sociais do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2005. p. 261–317.

CECAMPE CENTRO-OESTE. **Avaliação do papel do PDDE na política de financiamento educacional na região Centro-Oeste.** Brasília: Universidade de Brasília, 2021a.

CECAMPE CENTRO-OESTE. **Identificação das atuais práticas de monitoramento no âmbito da Autarquia, suas potencialidades e limitação.** Brasília: Universidade de Brasília, 2021b.

CECAMPE CENTRO-OESTE. **Relatório final com levantamento e diagnóstico das necessidades de capacitação.** Brasília: Universidade de Brasília, 2022a.

CECAMPE CENTRO-OESTE. **Relatório anual com análise do uso do Cartão PDDE pelas escolas da Região Centro-Oeste.** Brasília: Universidade de Brasília, 2022b.

- CECAMPE NORDESTE. **Relatório parcial de cumprimento de objeto**. João Pessoa-PB: Universidade Federal da Paraíba, 2021.
- CECAMPE NORDESTE. **Produção de materiais didáticos para capacitação, monitoramento e para divulgação de boas práticas**. João Pessoa-PB: Universidade Federal da Paraíba, 2022.
- CECAMPE NORTE. **Relatório de Atividades do Programa Cecampe Norte: Período de julho/2021 a janeiro/2022**. Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 2022^a.
- CECAMPE NORTE. **Relatório dos resultados iniciais dos questionários de monitoramento in loco**. Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 2022b.
- CECAMPE SUDESTE. **PDDE na gestão democrática e as dinâmicas de descentralização financeira**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2022a.
- CECAMPE SUDESTE. **Coletânea: Vivências, experiências e boas práticas com os Recursos do PDDE**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2022b.
- CECAMPE SUL. **4º Relatório de andamento**. Porto Alegre: Universidade Federal de Porto Alegre, 2022.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- COM MILTON Ribeiro no MEC, educação completa mais um ano de abandono. Rede Brasil Atual, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/abandono-educacao-milton-ribeiro-mec/>. Acesso em: 29 ago. 2023.
- CONGRESSO derruba vetos à compensação a estados e DF por perda de ICMS. **Agência Senado**, Brasília, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/15/congresso-derruba-vetos-a-compensacao-a-estados-e-df-por-perda-de-icms>. Acesso em: 31 ago. 2023.
- CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 79–94.
- DINIZ, E. Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. In: **Desarrollo Institucional para una Gobernalidad democrática**. [s.l.] Boletín 16, 2005.
- DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educación & Sociedad**, v. 31, n. 112, p. 677–705, 2010.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.
- FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 96–111.
- FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 105–117, 2012.
- FARENZENA, N. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, p. 1–19, 2 out. 2020.

- FARENZENA, N. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. **EccoS – Revista Científica**, n. 58, p. 1–17, 30 set. 2021.
- FARIAS, M. S. B. *et al.* **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): uma estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação na Região Nordeste**. João Pessoa-PB: 2022.
- FERRAREZI, E. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: A criação da lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- FERRAREZI, E.; RUA, M. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. *In*: XIMENES, D. **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília, Enap, 2018.
- FNDE. Oficina - Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. Brasília, 2020.
- GRAWITZ, M. **Métodos y técnicas de las ciencias sociales**. México D.F.: Editia Mexicana, 1984.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.
- IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 155–195.
- JANNUZZI, P. M. Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 27, p. 40–54, 2016.
- JANNUZZI, P. M.; REIS, F. T. Conexão da análise com a avaliação de políticas públicas: mapeando o contexto institucional, político e ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *In*: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 9., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/842.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York City: HarperCollins College Publishers, 1995.
- LABREA, V. V.; VASCONCELOS, C. R. D.; VIANA, M. P. Análise do modelo lógico do Programa Dinheiro Direto na Escola: subsídios para pensar seu sistema de monitoramento e indicadores. *In*: GONÇALVES, L. R. D.; SILVA, M. V.; GONZAGA, Y. M. **Políticas de descentralização financeira na educação brasileira: o Programa Dinheiro Direto na Escola em foco**. Curitiba: CRV, 2022. p. 173–190.
- LUTZ, D. **Trajetórias do salário-educação (1997-2018) como política de financiamento da educação**. 2021. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.
- MAFASSIOLI, A. DA S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, n. 12, p. 1–18, 30 dez. 2015.
- MAFASSIOLI, A. DA S. **Programa dinheiro direto na escola (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 - 2015)**. 2017. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- MARTINS, D. B. Os desafios da gestão democrática frente aos recursos do PDDE em Igarapava/SP. *In*: Katrib, C. M. I.; Gandolfi, P. E. (Orgs.). **Coletânea: Vivências, experiências com os Recursos do PDDE**. Uberlândia: Cecampe Sudeste/UFU/FNDE, 2022. p. 110.

- MOREIRA, A. M. DE A. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, n. 1, p. 1–14, 2012.
- OLIVEIRA, D. A. L. **Análise da consonância dos programas nacionais de educação com os déficits de infraestrutura das escolas públicas do Brasil**: possibilidades e desafios à descentralização. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília 2017.
- OLIVEIRA, M. L. *et al.* Monitoramento e gestão descentralizada nas escolas públicas brasileiras: um olhar sobre o IdeGES do Programa Dinheiro Direto na Escola. In: **1º Prêmio Nacional de Educação: aprimoramento da gestão educacional no Brasil**. Brasília: ENAP/FNDE, 2022. p. 80–100.
- PERES, U. D.; PEREIRA, L. S.; CAPUCHINHO, C. B. Declaração de despesas em educação básica pelos estados brasileiros: conflitos entre o registro local e nacional. In: PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 201–2033.
- PINTO, J. M. DE R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877–897, out. 2007.
- QUATRO ANOS de descaso com a educação. Todos pela educação, 25 out. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/mec-jair-bolsonaro-descaso-com-a-educacao-basica/>. Acesso em: 25 ago. 2023.
- REIS, F. T.; JANNUZZI, P. DE M. O uso do mapa de processos e resultados (MAPR) para construção de um plano de avaliação em políticas educacionais: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Cadernos do FNDE**, v. 2, n. 4, p. 01–14, 2021.
- RESENDE, C.; DWECK, E. Notas sobre uma tragédia anunciada: O Teto de Gastos e os cortes nas áreas sociais. **Nota de Política Econômica**, set. 2022, 28p.
- ROSSI, P. *et al.* Autoridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.
- SANTOS, L. B. **Produção científica sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola**. 2022. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 19–42.
- SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319–340, ago. 2008.
- SILVA, A. B. *et al.* **Manual de boas práticas de gestão: PDDE e Ações Integradas - Estrutura e Planejamento**. João Pessoa-PB: [s.n.], 2022.
- STARLING, H. M.; LAGO, M.; BIGNOTTO, N. **Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- VIANA, M. P. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. 2020. 454 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 43–66.

ANEXO - LINHA DO TEMPO DO PDDE (1995-2022)

ANTECEDENTES

1988

- Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece a vinculação de recursos oriundos da arrecadação de tributos para a educação, definiu o percentual dos impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) e previu como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação.

1990

- 1990: Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

1993

- Governo Itamar Franco cria o Compromisso Nacional de Educação para Todos, documento balizador do Plano Decenal de Educação para Todos.

FASE DE IMPLANTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA

1995

- 1º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso;
- Resolução nº 12 - FNDE: cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - PMDE;
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.

1996

- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef): criado pela Emenda Constitucional (EC) nº14, a qual alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT) que institui que 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF devem ser reservados para a Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) fundamental. A EC modifica o art. 211 da CF e institui as funções redistributiva e suplementar dos recursos da União;
- Resolução nº 4 – PMDE: inclusão da educação especial e indígena como beneficiárias do PMDE.

1997

- Resolução nº 3 – PMDE: obrigatoriedade de repasse diretamente para as Unidades Executoras (UEs); inserção do limite mínimo de 20 alunos matriculados; inclusão das Organizações da Sociedade Civil (OSC) voltadas à educação especial;
- Regulamentação do Fundef (Lei nº 9.424).

1998

1999

- 2º mandato de FHC;
- Crise financeira;
- Resolução nº 3 – PDDE: inclusão do princípio redistributivo dos recursos disponíveis para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país.

- PMDE passa a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE pela Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro. Tem-se o fim da obrigatoriedade de convênio; a exclusão da regra que exigia número mínimo de alunos; e a transferência de recursos passa a ser efetivada de forma automática pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

2000

- Lei nº 10.172, de 9 de janeiro, que aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2011).

- Resolução nº 8 – PDDE: exigência de que escolas com número superior a 99 alunos somente sejam beneficiadas se dispuserem de UEs; exigência de apresentação da ata da assembleia de eleição e posse do diretor de UEs; estabelecimento de prazo limite de cadastramento para efeito de recebimento de recursos à conta do PDDE;

2002

- Fim do governo FHC.

- Resolução nº 24 – PDDE: flexibilização a utilização de recursos de saldos financeiros.

FASE DE EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DO PROGRAMA

2003

- 1º mandato do presidente Lula;

• Lei nº 10.832, de 29 de dezembro, que altera a Lei nº 9.424, de 1996, e a Lei nº 9.766, de 1998, as quais dispõem sobre o Salário-Educação. A arrecadação do salário-educação, após as deduções legais, e observada em 90% de seu valor, é destinada à União sob a forma de Quota federal (1/3), e de Quota estadual e municipal 2/3.

2006

- 2º mandato do presidente Lula;

• Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: criado pela EC nº 53, que alterou ainda o § 5º do art. 212 da CF, prevê como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação para a educação básica;

• Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro: institui a duração do ensino fundamental para 9 anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade;

• Resolução nº 9 – PDDE: determina que as transferências de recursos do PDDE sejam acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais.

2009

• PDDE passa a ter a sua primeira Lei (nº 11.947, de 16 de junho);

• PDDE passa a atender a outras etapas da educação básica (MP nº 455, de 28 de janeiro);

• Aumento do número total de unidades escolares priorizadas e de localidades atendidas em relação à priorização anterior;

• EC nº 59, de 11 de novembro: obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. A Emenda também reduz o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à MDE;

• Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) – Portaria nº 971, de 9 de outubro.

2012

• Lei nº 12.695, de 25 de julho: dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). A política de transferência de recursos se fortaleceu e o PDDE ampliou seu raio de atuação.

2004

• Resolução nº 10 – PDDE: altera a tabela de repasses, acrescentando um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados.

2005

• Resolução nº 17 – PDDE: estabelece que as escolas passariam a receber os recursos em parcela única anual; redução de 90 para 50 o número de alunos para obrigatoriedade da criação da UEx; as escolas com menos de 20 alunos passam a receber; a escola pode definir o percentual de verba que quer receber na rubrica.

2007

• 2º mandato do Presidente Lula;

• O PDDE passa por novas modificações com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE/Plano de Metas/ Plano de Ações Articuladas-PAR (Decreto nº 6.094, de 24 de abril);

• Tem-se a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Escolas com IDEB críticos deveriam adotar o PDE-Escola, gerando um aumento substancial do público elegível;

• Resolução nº 9 – PDDE: determina que as transferências de recursos do PDDE seriam acrescidas de uma parcela extra de 50% a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais;

• O Fundeb é regulamentado pela Lei nº 11.494.

2010

• Programa Mais Educação – Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro.

2011

• 1º mandato da presidenta Dilma Rousseff.

2013

• Resolução nº 10 – PDDE: passa por várias modificações (Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, mudança no cálculo dos valores, foi criado o cartão PDDE);

• Lei nº 12.858 destina 75% dos royalties do petróleo e gás para a educação e 25% para a saúde, e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação;

• Resolução nº 18 – PDDE: Escolas Sustentáveis, de 21 de maio.

FASE DE CRISE E RESILIÊNCIA DO PROGRAMA

2014

- "Lei nº 13.005, de 25 de junho, que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024): previsão de aumento dos investimentos públicos destinados à educação;
- Resolução nº 6 – PDDE: o PDDE passa a ser pago em duas parcelas anuais; dotações orçamentárias são reduzidas;
- Programa Mais Cultura nas Escolas – Resolução nº 4, de 31 de março.

2016

- Impeachment da presidenta Dilma;
- Início do governo Temer;
- Aprovação do Teto de Gastos (EC nº 95, em 15 de dezembro).

2018

- O FNDE inicia a expansão da implantação do Cartão PDDE em todo território nacional;
- Resolução nº 20 – PDDE: redefine regras de distribuição dos recursos (80% para cobertura de despesas de custeio e 20% para despesas de capital);
- Resolução nº 7 – PDDE: Programa Mais Alfabetização, de 22 de março;
- Resolução nº 9 – PDDE: Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), de 13 de abril;
- Resolução nº 20 – PDDE: Programa Escola Acessível, de 19 de outubro;
- Resolução nº 21 – PDDE: Programa Novo Ensino Médio, de 14 de novembro.

2021

- Resolução nº 15 – PDDE: criação do índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES);
- Inovações no método de compra e comprovação de despesas (permissão de compras pela internet; extratos bancários como comprovantes de despesas);
- PDDE Água e Esgoto Sanitário – Resolução nº 2, de 20 de abril;
- PDDE Campo – Resolução nº 5, de 20 de abril;
- Programa Brasil na Escola – Resolução nº 10, de 23 de julho;
- Programa Educação e Família – Resolução nº 11, de 31 de agosto;
- Programa Itinerários Formativos – Resolução nº 22, de 16 de novembro;
- Programa Tempo de Aprender – Resolução nº 23, de 3 de dezembro.

2015

- 2º mandato da presidenta Dilma Rousseff;
- Resolução nº 16 – PDDE: novas regras para o repasse de recursos do PDDE (duas parcelas anuais, uma em cada semestre, com intervalo mínimo de 4 meses entre os repasses).

2017

- Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro (Lei do Novo Ensino Médio): altera a LDB e estabelece uma mudança na estrutura do ensino médio;
- FNDE testa, pela primeira vez, o uso do cartão PDDE;
- No período de 2008 a 2017, o PDDE foi o programa que mais recebeu recursos oriundos do salário-educação.

2019

- Início do governo Bolsonaro;
- A União passa a custear parte do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com recursos do salário-educação, diminuindo o montante para outros programas;
- Política Nacional de Alfabetização (Decreto nº 9.765, de 11 de abril, revogado e substituído pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023).

2020

- Emergência sanitária e de saúde – Pandemia de Covid-19;
- Fundeb Permanente – EC nº 108, de 27 de agosto: Novo Fundeb é instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública;
- PDDE Emergencial – Resolução nº 16, de 7 de outubro: destinado a auxiliar atividades no contexto da pandemia de Covid-19;
- Política Nacional de Educação Especial – Decreto nº 10.502, de 30 de setembro (suspensão em dezembro de 2020, após ação de inconstitucionalidade);
- Programa Sala de Recursos Funcionais – Resolução nº 15, de 7 de outubro.

2022

- Fim do governo Bolsonaro;
- Programa Primeira Infância na Escola – Portaria MEC nº 357, de 17 de maio.



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

