

Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola

PROPOSTA CONCEITUAL E ESTUDOS DE AVALIABILIDADE

Volume 1

Paulo Jannuzzi
Vicente Ferreira
Elisabete Ferrarezi
(organizadores)

2ª Edição





UFG UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

Reitora

Angelita Pereira de Lima

Vice-Reitor

Jesiel Freitas Carvalho

Diretora do Cegraf UFG

Maria Lucia Kons

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

Anderson Wilson Sampaio Santos

Coordenadora-Geral Substituta do Desenvolvimento e Melhoria da Escola - CGDME

Raquel Pereira

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

Coordenador

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Coordenador de Pesquisa

Paulo de Martino Jannuzzi

Coordenador de Pesquisa 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

Elisabete Ferrarezi

Enrico Moreira Martignoni

Fernanda Teixeira Reis

Gabriela Araújo Romão

Hugo Ferreira Ginu

José Pedro Moraes de Araújo

Juliana Boldrin

Laís Vasconcelos Rocha Fortes

Luiz Marcelo Ferreira Carvano

Marconi Fernandes de Sousa

Maria Paula Ferreira

Natã Silva de Carvalho

Paula Fraccanabbia Audibert

Paulo Henrique Cirino Araújo

Paulo de Martino Jannuzzi

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Equipe de pesquisa - CECAMPES

Cairo Mohamad Ibrahim Katrib

Claudete Ruas

Cletiane Medeiros Costa de Araújo

José Angelo Bellon.

Nalu Farenzena

Regina Maria Duarte Scherer

Yvens Ely Martins Cordeiro

Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola

PROPOSTA CONCEITUAL E ESTUDOS DE AVALIABILIDADE

Volume 1

Paulo Jannuzzi

Vicente Ferreira

Elisabete Ferrarezi

(organizadores)

2ª Edição

Cegraf UFG
2024



© 2024 Cegraf UFG

© 2024 Paulo Jannuzzi; Vicente Ferreira; Elisabete Ferrarezi (org.)

© 2024 Universidade Federal de Goiás – UFG

© 2024 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Coordenação editorial

Denise Barboza Ribeiro de Castro

Revisão linguística e normalização técnica

Ananda Carvalho Silva

Andressa Moreira Salarini

Eduardo Vieira Gervásio

Raissa Lorraine Gomes Montalvão

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica

Julyana Aleixo Fragoso

1ª Edição no formato impresso, em 2024, pelo Cegraf UFG, com o ISBN 978-85-495-0902-4

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

A945 Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola : proposta conceitual e estudos de avaliabilidade : volume 1 [Ebook]. / organizadores, Paulo Jannuzzi, Vicente Ferreira, Elisabete Ferrarezi. – Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF). - Goiânia : Cegraf UFG, 2024.

Inclui referências

ISBN : 978-85-495-0903-1

1. Escolas públicas - Finanças - Brasil - Avaliação. 2. Ensino fundamental - Política governamental - Brasil - Avaliação. 3. Programa Dinheiro Direto na Escola - Avaliação. I. Jannuzzi, Paulo. II. Ferreira, Vicente. III. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU: 37.014.543(81)

Bibliotecário responsável: Enderson Medeiros / CRB: 2276

Sumário

Prefácio	10
-----------------------	-----------

Fernanda Pacobahyba

1 Políticas públicas de educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola.....	14
---	-----------

Paulo de Martino Jannuzzi

Vicente Ferreira

Elisabete Ferrarezi

1.1 A organização do livro.....	26
---------------------------------	----

1.2 Referências	35
-----------------------	----

2 Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola: premissas epistêmicas e plano de avaliação	38
--	-----------

Paulo Jannuzzi

Vicente Rocha

Fernanda Reis

Hugo Gínu

Juliana Boldrin

2.1 O PDDE: objetivos e lógica operacional	43
--	----

2.2 Premissas para Avaliação Sistêmica do PDDE	48
--	----

2.3 Plano de Avaliação Sistêmica do PDDE	55
--	----

2.4 Considerações finais.....	63
-------------------------------	----

2.5 Referências.....	66
----------------------	----

3 ANÁLISE DO CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)..... 70

Elisabete Ferrarezi

Gabriela Araújo Romão

3.1 Metodologia 72

3.2 Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional do PDDE 76

3.2.1 Arcabouço institucional e legal..... 78

3.2.1.1 O Plano Decenal da Educação e as ideias de autonomia escolar 80

3.2.1.2 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 82

3.2.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 84

3.2.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) 85

3.2.1.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) 88

3.2.1.6 Os Planos Nacionais de Educação (PNEs) 91

3.2.1.7 O financiamento do PDDE: o Salário-Educação 93

3.2.2 A agenda governamental e os atores no PDDE 97

3.3 Desenho e gestão do PDDE atual 101

3.3.1 Objetivos, público e resultados esperados do PDDE 101

3.3.2 Visão geral da gestão do PDDE..... 105

3.4 A trajetória de institucionalização do PDDE 109

3.4.1 Fase de implantação e institucionalização do PDDE (1995 até 2002) 110

3.4.1.1 As ideias e o desenho original do PMDE 111

3.4.1.2 As regras para transferência de recursos 113

3.4.1.3 A Medida Provisória do PDDE e alterações subsequentes 115

3.4.2 Fase de expansão e fortalecimento do Programa (2003 até 2013) 118

3.4.2.1 Ampliação de recursos para a educação e PDDE 118

3.4.2.2 Mudanças no desenho e o Plano de Ações Articuladas (PAR)	120
3.4.2.3 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	122
3.4.2.4 A primeira Lei do PDDE e a ampliação da cobertura para a educação básica da Emenda Constitucional nº 59	124
3.4.3 Fase de crise e resiliência do Programa (2014 até 2022)	127
3.4.3.1 Novo Regime Fiscal e a redução de recursos para a educação	128
3.4.3.2 Contexto de crises e o governo Bolsonaro	129
3.4.3.3 Principais mudanças no PDDE	132
3.5 Inovações e desafios da gestão no PDDE	135
3.6 Considerações finais	143
3.6.1 A entrada do tema na agenda governamental	143
3.6.2 A continuidade do PDDE e os critérios de relevância, coerência e equidade	148
3.6.3 As inovações e os desafios do PDDE	153
3.7 Referências	156
3.8 Anexo	
Linha do Tempo do PDDE (1995-2022)	167

4 Uma revisão sistemática da literatura acerca da análise da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 171

Ana Flávia Cordeiro S. de Almeida

Paula F. Audibert

Laís Vasconcelos R. Fortes

Paulo Jannuzzi

4.1 Aspectos metodológicos	173
4.1.1 Descrição dos eixos, categorias e subcategorias analíticas da pesquisa	177
4.1.2 Descrição dos estudos empíricos da revisão sistemática	182

4.2 Resultados e discussões: síntese analítica da avaliação sistêmica e multicêntrica do PDDE a partir da revisão sistemática	186
4.2.1 O critério relevância na análise do PDDE	187
4.2.2 O critério coerência na análise do PDDE	191
4.2.3 O critério eficiência na análise do PDDE	198
4.2.4 O critério eficácia na análise do PDDE	214
4.2.5 O critério efetividade na análise do PDDE	228
4.2.6 O critério sustentabilidade na análise do PDDE	234
4.3 Considerações finais	237
4.4 Referências	242

5 Análise de cobertura e desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)..... 256

Paulo Henrique Cirino Araújo

Hugo Ferreira Ginu

Paulo de Martino Jannuzzi

5.1 Fontes de recursos do FNDE e do PDDE.....	259
5.2 Evolução Orçamentária do PDDE	264
5.3 Análise de cobertura e desempenho das metas físicas do PDDE	275
5.3.1 Atendimento e extensão da cobertura municipal	276
5.3.2 Áreas não alcançadas pelo PDDE.....	279
5.3.3 Escolas atendidas pelo PDDE	282
5.3.4 Estudantes atendidos pelo PDDE	287
5.3.5 Distribuição dos recursos do PDDE às escolas.....	292
5.4 Análise da execução orçamentária do PDDE e suas relações com aspectos socioeconômicos dos municípios brasileiros.....	305

5.4.1 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de densidade demográfica dos municípios.....	311
5.4.2 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de influência regional dos municípios.....	313
5.4.3 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de extrema pobreza dos municípios.....	315
5.4.4 Execução orçamentária do PDDE e os tipos de execução das unidades escolares.....	317
5.5 Considerações finais	318
5.6 Referências	328

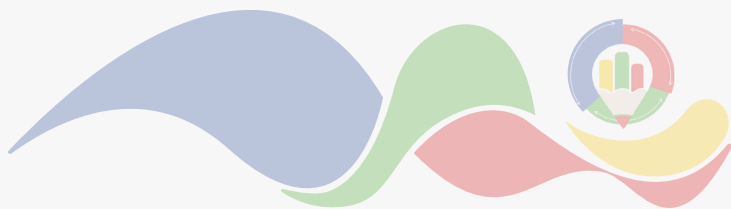
6 Programa Dinheiro Direto na Escola e infraestrutura escolar: análise comparativa segundo alunos beneficiários do Programa Bolsa Família 334

Marconi Fernandes de Sousa

Fernanda Teixeira Reis

6.1 O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Infraestrutura das Escolas brasileiras	336
6.2 Metodologia	341
6.2.1 Pareamento com o Censo Escolar 2022.....	346
6.3 Análise: o alcance do PDDE	354
6.4 Considerações finais.....	363
6.5 Referências	367

Sobre os autores 370



Prefácio

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um programa do Governo Federal, criado em 1995, que descentraliza recursos financeiros diretamente às escolas públicas de educação básica, com a finalidade de apoiá-las, em caráter suplementar, na manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Atualmente, o programa é regido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e pela Resolução FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, sob a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

Fundamenta-se, em particular, na concepção de descentralização de recursos, uma vez que transfere a execução efetiva do gasto de recursos da União para o órgão colegiado da escola – Unidade Executora Própria (UEX) –, que opera como executor do programa. Dessa forma, a gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada no vértice das estruturas das redes municipais, distrital e estaduais de ensino, desloca-se para o âmbito da unidade escolar, caracterizando a descentralização decisória e funcional.

O programa tem 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.

Os beneficiários do PDDE são escolas públicas de educação básica, escolas públicas de educação especial, ambas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; e as escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Atualmente, o PDDE atende cerca de 138 mil escolas, sendo 136 mil escolas públicas de educação básica e 2.369 privadas de educação especial.

Diante de um programa de tamanha capilaridade e que busca contribuir para a melhoria do espaço e desempenho escolar, o processo de avaliação e retroalimentação da política deve ser contínuo. É desejável que a administração pública tome decisões estratégicas com embasamento em evidências, motivo pelo qual estamos empreendendo esforços para entregar uma avaliação multicêntrica e sistêmica do PDDE.

Assim, o FNDE empreende esforços para monitorar o PDDE sob vários aspectos: execução orçamentária e financeira, número de escolas atendidas, prestação de contas. Além disso, realiza pesquisas junto aos diretores escolares, faz entrevistas *in loco* em um número amostral de escolas no intuito de se

obter dados históricos sobre o PDDE, produz panoramas sobre seus resultados, dentre outros.

Esta obra, portanto, é resultado do esforço do FNDE na entrega de uma avaliação abrangente sobre essa política. Dessa forma, visou trazer informações qualificadas que auxiliem a autarquia no processo de gestão e de melhoria do PDDE, no intuito de impulsionar mudanças e defender os pontos fortes do programa para potencializar seus resultados e agregar valor ao processo de gestão e desempenho escolar.

Para a realização deste projeto, o FNDE firmou, em 2023, parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para produzirem a primeira avaliação sistêmica e multicêntrica do PDDE.

A UFG configura-se como Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes), que são universidades parceiras do FNDE, cujo objetivo é contribuir com as atividades de assistência técnica, avaliação e monitoramento do programa, a fim de apoiar estados, municípios e escolas a aprimorarem a execução e o desempenho do PDDE e suas ações integradas.

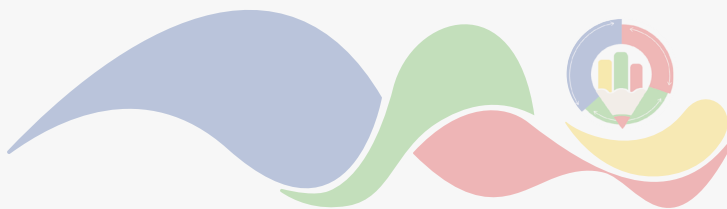
A avaliação proposta, realizada por excelentes profissionais da área, procura demonstrar o papel fundamental do PDDE no ambiente escolar, considerando sua vigência de 28 anos, e também proporcionar aos gestores do programa segurança no caminho a percorrer na busca constante de seu aperfeiçoamento.

Parabenizo os organizadores e autores da obra pelas pesquisas desenvolvidas, que certamente vão contribuir para compartilhar saberes e reflexões da avaliação sistêmica e multicêntrica do PDDE.

Desejo uma ótima leitura e que possamos fortalecer juntos o nosso propósito de melhorar a educação no país.

Fernanda Pacobahyba

Presidente do FNDE



1 Políticas públicas de educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola

Paulo de Martino Jannuzzi
Vicente Ferreira
Elisabete Ferrarezi

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na ampliação dos direitos e na estruturação das políticas sociais no país. Ela foi orientada por preceitos como a democratização, a descentralização para os governos subnacionais e a universalização do acesso a serviços aos cidadãos. A educação como um direito público subjetivo, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) – a primeira do país a prescrever o direito à educação a todos os cidadãos –, é estabelecido no art. 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

O direito à educação é concebido como um direito humano fundamental, estabelecido no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que torna obrigatória a educação elementar gratuita para todos (ONU, 1948). Portanto, esse direito é amparado tanto por norma internacional como pela Carta Magna de 1988, que converteu todos os direitos da Declaração da ONU em direitos legais.

O Estado democrático de direito definiu uma série de princípios para a educação, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a gestão democrática do ensino público e a sua gratuidade; além de determinar o acesso e permanência no ensino fundamental como obrigatório e gratuito desde os quatro anos de idade (Brasil, 1988, 2009).¹

As competências dos entes federados na educação fundamental foram definidas pela CF de 1988 como comuns, estabelecendo-se 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 articular-se para garantir o atendimento universal aos alunos. Para a União, a responsabilidade é aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento

1 A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos para toda a população (educação básica, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) (Brasil, 2009).

do Ensino (MDE) (Brasil, 1988, art. 211 e 212). Segundo a Lei de Diretrizes Básicas da Educação (Brasil, 1996a, art. 10), os estados deveriam definir, em conjunto com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas.

É comum, porém, as duas redes de ensino operarem de modo independente. O fato de a capacidade de investimento na educação de estados e municípios depender da sua capacidade de arrecadação fez que, ao longo do tempo, surgissem distorções que 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, problemas esses que ensejaram a criação dos Fundos Educacionais (Arretche, 2012).

O governo federal não é o principal financiador da política educacional. Sua função na educação é redistributiva e supletiva – conforme determinado tanto pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Assim, o governo conta com recursos institucionais mais limitados para realizar a coordenação nacional da política de educação (Arretche, 2012). A Constituição não determinou como seria a colaboração entre os entes, e isso fez que a “descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos, [tivesse sido] muito forte nos primeiros anos pós-constitucionais”, inviabilizan-

do a universalização proposta (Abrucio; Segatto, 2014, p. 52). A implementação da política educacional brasileira teve, assim, um grau menor de coordenação nacional se comparada a outras políticas sociais como saúde e assistência social, que possuem o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, respectivamente.

No entanto, desde 1995, o governo federal vem reforçando progressivamente a coordenação intergovernamental na política da educação. Exemplos dessas medidas são as transferências de recursos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para programas de alimentação, infraestrutura, transporte escolar, livro didático, com grau maior de coordenação; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, que criou o Fundef, determinou ainda que a União exercesse função redistributiva e supletiva na educação, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, o que pode ter reforçado seu papel de coordenação.

Apesar desse arranjo com incentivos financeiros direcionados à coordenação federativa, muitos autores apontam que a ausência de regulamentação e da implementação de um Sistema Nacional de Educação, previsto pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), deixa o regime de colaboração carente de regras, o que pode gerar competição entre os entes

e dificultar a superação de desigualdades e a cooperação. Ademais, esse arranjo do governo federal pode ter alto custo político na concertação de atores com o risco de não adesão, haja vista os interesses locais não alinhados com os objetivos propostos, e de fragmentação e sobreposição de ações, podendo aprofundar as desigualdades e gerar ineficiência ao sistema.

O Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014) orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor educacional e define os objetivos, as estratégias e as metas para o ensino, em todos os níveis, que deveriam ser executadas em dez anos, indicando, por exemplo, a redução da desigualdade, a inclusão de minorias no sistema de educação e prioridade aos alunos em vulnerabilidade social.²

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 que assegurasse atendimento às necessidades de expansão com padrão

2 O PNE prevê metas como acompanhar e monitorar o acesso e a permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda; manter e ampliar, em regime de colaboração, o programa nacional de construção e reestruturação de escolas e de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; considerar as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; garantir o atendimento das necessidades específicas na educação especial; promover a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais, dentre outras (Brasil, 2014).

de qualidade e equidade (Brasil, 2014).³ Desse modo, o Plano estabeleceu parâmetros mínimos de qualidade para os serviços da educação básica quanto à infraestrutura física e pedagógica das escolas, com vistas à melhoria da qualidade do ensino. Os padrões de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, foram definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996a) e regulamentados pelo Novo Fundeb (Brasil, 2020), que trata do investimento mínimo necessário por estudante para que as redes tenham condições de ofertar uma educação básica de qualidade (Custo Aluno Qualidade – CAQ).

Durante os últimos trinta anos, ocorreram aprimoramentos significativos na política educacional em termos de oferta educacional, redução das desigualdades territoriais na educação básica e universalização do acesso. Com aumento da coordenação nacional, principalmente com o Fundeb (2006), com a Emenda Constitucional nº 59 (2009) – que ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação, pelos governos municipais, para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos –, com a Lei de Diretrizes e Bases, com o Plano Nacional de Educação e com os recursos do salário-educação, os governos subnacionais ganharam incentivos financeiros, e o resultado foi a municipalização do ensino fundamental, crescimento da educação infantil e ampliação das creches. Com esse

3 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 quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

arcabouço legal e institucional, os municípios conseguiram uma universalização da educação sem precedentes no país e foram responsáveis pela inclusão dos alunos mais vulneráveis na escola pública (Abrucio, 2018).

Entretanto, muitas das metas estabelecidas pelo PNE não foram atingidas. Segundo monitoramento do PNE feito pelo Inep, o país retrocedeu na cobertura educacional da população de 6 a 14 anos de idade durante a pandemia: de 98% (2020) para 95,9% (2021) (Brasil, 2022). Isso representa um recuo de cerca de dez anos no indicador se comparado com a estimativa de 2011 (96,1%). O cálculo do contingente de crianças e jovens fora da escola em 2021 é de um milhão, o dobro do que havia em 2020.

No que concerne aos níveis de aprendizagem alcançados pelos estudantes, os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2019 indicam um número significativo de alunos que apresentam desempenho situado nos níveis mais baixos das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática (do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio) (Brasil, 2022). Em relação à meta de alfabetização das crianças, os resultados da avaliação do Saeb do 2º ano do ensino fundamental refletem desigualdades nos níveis de alfabetização dos estudantes entre as regiões e as unidades federativas. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi crescente nos anos iniciais do ensino fundamental, entre 2007 e 2019, superando as metas intermediárias fixadas no PNE. Já o Ideb dos anos finais do ensino fundamental, embora também seja crescente, não atinge as metas estabelecidas no Plano desde 2013 (Brasil, 2022).

A meta de universalização do acesso escolar para a população de 15 a 17 anos até 2016 não foi alcançada: em 2022 ficou em 94,4%, abaixo dos 100% esperados. Em relação à ampliação do acesso ao ensino médio, a situação é mais desafiadora: em 2022, o percentual para essa faixa etária que frequentava o ensino médio ou já havia concluído a educação básica era de 76,7%, percentual inferior à meta de 85% estabelecida para 2024 (Campanha, 2023). Embora o Ideb do ensino médio em 2019 tenha tido o maior crescimento desde 2007, ele permanece abaixo da meta determinada no PNE (Brasil, 2022).

Sobre a meta de formação dos professores da educação básica, houve avanços. Em 2021, 71,2% dos docentes nos anos iniciais do ensino possuíam formação específica obtida em licenciatura. No ensino médio, essa mesma proporção é de 66,6%; na educação infantil, 60,7%; e nos anos finais do ensino fundamental, 58,5%.

Com relação à meta de assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, um dos indicadores, o percentual de colegiados intraescolares (conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis) existentes nas escolas públicas brasileiras era de 40,3% nas escolas em 2022. Em 2021, apenas 6% dos diretores das escolas chegaram ao cargo por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade, em 2021 (redução de 0,6 p.p.) (Campanha, 2023; Brasil, 2022).

Para 2019, o PNE previa como meta a destinação de 7% do PIB para a educação, o que não foi atingido. Os gastos estiveram, durante os últimos seis anos, estagnados em torno de

5%, resultados da austeridade fiscal que marcou o período. Segundo o Inep (Brasil, 2022, p. 18):

Para o alcance da meta final, a qual prevê que o gasto público em educação pública atinja 10% do PIB até 2024, seria necessário praticamente dobrar, em termos reais, os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB.

Sobre infraestrutura, a pesquisa de Neto *et al.* (2013) aponta que as escolas classificadas como tendo infraestrutura básica – dispondo de água, sanitário, energia, esgoto, cozinha, sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora – somam 40%; apenas 15,5% das escolas foram julgadas como tendo infraestrutura adequada e avançada. Chama a atenção que 85,2% das escolas rurais tenham infraestrutura elementar, ou seja, possuem água, sanitário, energia, esgoto e cozinha, ao passo que apenas 18,3% das escolas urbanas se classificam nesse nível. No que se refere ao percentual de itens de infraestrutura previstos pelo CAQ, em 2022, 33% das escolas possuíam laboratório de informática; laboratórios de ciências, apenas 10%; somente 48% das escolas possuíam biblioteca ou sala de leitura; 47% tinham refeitórios e 96% dispunham de banheiros para alunos e cozinhas (Campanha, 2023).

Quanto às escolas com alunos em situação de vulnerabilidade (com maioria de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF)) que acessam o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o estudo no capítulo 6 deste livro indica que são aquelas com tendência de redução no percentual de acesso a dife-

rentes tipos de serviços de infraestrutura básicos na amostra analisada em 2022 (água, esgoto e coleta de lixo): 65,8% das escolas que têm mais de 95% beneficiários do PBF dispõem de água potável contra 95,7% das escolas com até 5% de alunos beneficiados; 54,7% das escolas com 95% ou mais de beneficiários do PBF possuem esgotamento sanitário contra 92,9% das escolas com minoria de alunos favorecidos; 50,7% das escolas que possuem mais de 95% de beneficiários contam com serviços de destinação de lixo adequada contra 95,7% das escolas com até 5% de alunos beneficiados pelo PBF; e somente 21,5% das escolas com 95% ou mais de alunos beneficiários possuem biblioteca e/ou sala de leitura.

Observa-se que apesar dos aperfeiçoamentos e dos avanços nas políticas públicas de educação, elas não foram suficientes para atingir as metas definidas no PNE e perduram vários desafios, com destaque para o provimento de infraestrutura básica adequada, especialmente às escolas que possuem alunos em situação de pobreza, e para os níveis de aprendizado dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio, que, de acordo com o Saeb 2019, apresentam desempenho situado nos níveis mais baixos das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática (Brasil, 2022). Além disso, permanecem os problemas relacionados à capacitação de gestores e educadores, coordenação e colaboração entre os níveis de governo e às desigualdades na capacidade de financiamento pelos entes subnacionais, dentre outros.

A década de 1990 foi o início da estruturação do arranjo institucional das políticas públicas educacionais previstas na CF de

1988. Nesse contexto, em 1995, foi criado pelo FNDE o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que será analisado neste livro. Os objetivos desse Programa incluem fornecer assistência financeira às escolas para contribuir com a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, bem como gerar autonomia e participação da comunidade escolar nas decisões relativas à destinação de recursos e no controle social.

Vários pesquisadores brasileiros têm se dedicado a estudar os impactos da infraestrutura no desempenho escolar utilizando metodologias diversas (Neto *et al.*, 2013). O estudo de Soares e Sátyro (2008), por exemplo, aponta a existência de um impacto significativo de insumos escolares nas escolas de ensino fundamental sobre a taxa de distorção idade/série entre 1998 e 2005. Os autores concluem que os insumos importam para o desempenho educacional, principalmente no caso de escolas com maior precariedade das condições de infraestruturas. Em outra pesquisa, Albernaz, Ferreira e Crespo (2002) concluem que quanto melhor for a infraestrutura escolar, melhor será o ambiente de estudo para os alunos, o que favorece o seu desempenho. Em estudo mais recente, Alves e Xavier (2017 *apud* Braga, 2022) indicam associação linear entre os efeitos das escolas e os fatores de infraestrutura.

Como visto nos indicadores sobre infraestrutura básica, importa primordialmente no contexto brasileiro de desigualdades sociais, territoriais e entre as diversas redes de ensino os programas de *provisão de infraestrutura básica*, além de recursos para a sua manutenção, sendo este último objeto do PDDE. Escolas com danos estruturais, excessivamente quentes ou

frias, desprovidas de adequado mobiliário e equipamentos educacionais têm o potencial de desestimular alunos, professores e toda a comunidade escolar, o que pode contribuir para taxas de abandono, reprovações e distorções idade-série (Reis; Jannuzzi, 2021). Desse modo, investir na criação, manutenção e melhoria das infraestruturas física e pedagógica de forma que atendam às condições necessárias para facilitar a aprendizagem não é fator suficiente, porém é condição necessária para a promoção da educação de qualidade.

Vigente até os dias atuais, o PDDE é um dos programas de financiamento educacional para a educação básica mais duradouro no país e foi o primeiro a repassar recursos financeiros diretamente às escolas, com o objetivo de simplificar a transferência de recursos e a gestão para a manutenção de infraestrutura escolar e pedagógica. O programa aporta recursos para escolas públicas da educação básica pertencentes à rede pública e às escolas de educação especial mantidas por organizações sem fins lucrativos que ofereçam atendimento direto e gratuito ao público. Ademais, possui critérios redistributivos para os repasses maiores para escolas que atendem alunos em situação de vulnerabilidade social, como as localizadas em áreas rurais, as de pequeno porte e as que possuem estudantes da educação especial.

O PDDE é um programa complexo em termos de cobertura territorial e público atendido, oferta de ações, coordenação intersetorial e interfederativa e gestão de recursos, envolvendo vários tipos de instituições participantes (Unidades Executoras Próprias (UEX), Entidades Mantenedoras (EM) e Entidades

Executoras (EEx)), além de governos subnacionais e outras secretarias do Ministério da Educação (MEC). Como constata o capítulo 5, desde o início, o programa tem atendido a pelo menos 123 mil escolas e beneficiado mais de 33 milhões de estudantes. Em 2022, o programa abrangeu quase 90% das escolas, em 99% dos municípios brasileiros, inclusive escolas de educação especial, rurais, indígenas e quilombolas, e atendeu 86,8% dos estudantes matriculados em todo o território com um orçamento nominal de R\$2,03 bilhões.

Um programa com essa complexidade necessita de aprimoramento constante e, para isso, é necessário dispor de processos avaliativos adequados à sua natureza e dimensão, como a que se propõe a *Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do PDDE*, ora em curso. O propósito deste tipo de avaliação, realizado por meio de várias pesquisas qualitativas e quantitativas, é gerar aprendizagem organizacional e o desenvolvimento institucional do FNDE, seja pelos insumos que trará para a coordenação nacional do PDDE para revisão do desenho e da implementação, seja pela possibilidade de estender a metodologia desenvolvida para outros de seus programas.

1.1 A organização do livro

Os estudos do Programa Dinheiro Direto na Escola apresentados neste livro têm o propósito de analisar a viabilidade de se realizar uma avaliação, identificando qual pode ser seu foco e quais são as perguntas avaliativas a serem respondidas em função do estágio em que o programa se encontra e das evidências apontadas por pesquisas. Esses estudos de avaliabilidade, que integram a *Avaliação Sistêmica e Multicêntrica*

do PDDE, consideram a complexidade do programa, a natureza federativa e a diversidade de contextos de implementação.

As pesquisas que deram origem aos textos desta publicação foram feitas com base em documentos oficiais, legislações, normas do programa e bibliografia; revisão sistemática da literatura sobre o PDDE; dados orçamentários e de cobertura de atendimento do programa disponíveis em sistemas do MEC; indicadores educacionais de infraestrutura; Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família; Sistema Presença, Censo Escolar do INEP; e indicadores do IBGE.

Com o propósito de promover reflexão sobre os resultados dos estudos de avaliabilidade e a sua disseminação para um público mais amplo, os relatórios foram sintetizados e reunidos aqui em seis capítulos, cujo conteúdo abrange desde o contexto inicial do programa até as mudanças mais recentes, compreendendo o período de 1995 até o ano de 2022, sob diversas perspectivas metodológicas.

Após este capítulo introdutório, o capítulo 2, intitulado “Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola: premissas epistêmicas e plano de avaliação”, de Paulo Jannuzzi, Vicente Rocha, Fernanda Reis, Hugo Ginu e Juliana Boldrin, apresenta tais premissas e o plano de pesquisas do projeto Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do PDDE.

Avaliação, na perspectiva empregada no projeto, tem a finalidade de produzir evidências de diferentes naturezas para aprimorar, corrigir e fortalecer programas em busca do cumprimento dos objetivos para o qual ele foi demandado, proposto e desenhado. Não são julgamentos peremptórios

sobre a legitimidade de políticas e programas, embasadas em evidências supostamente irrefutáveis, para “punir” ou descontinuar programas. O plano de avaliação do PDDE adota uma perspectiva triangulada de técnicas de coleta e análise de atores a serem investigados. Cada pesquisa tem um objetivo e uma abordagem metodológica específica que possibilita investigar com profundidade aspectos de cada um dos critérios avaliativos adotados no projeto: relevância de sua existência; coerência de seu desenho e ações; eficácia no cumprimento de seus resultados; eficiência da execução dos processos; efetividade social; e sustentabilidade dos seus efeitos.

O capítulo 3, “Análise do contexto institucional, político e ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, de Elisabete Ferrarezi e Gabriela Araújo Romão, discute a conjuntura na qual o programa surge a fim de compreender quais foram os principais fenômenos políticos, econômicos e sociais que propiciaram a entrada dele na agenda do governo federal, bem como os fatores que explicam o seu desenvolvimento e a sua continuidade ao longo de 28 anos. Trata também do arcabouço legal e institucional que deu base ao programa, os atores envolvidos, assim como as ideias e valores que orientaram a concepção e desenvolvimento do PDDE. As principais mudanças e inovações do PDDE são analisadas com base em uma periodização em três fases: a) 1995 até 2002 – Fase de implantação e institucionalização; b) 2003 até 2013 – Fase de ampliação e consolidação; e c) 2014 até 2022 – Fase de crise e resiliência. Os principais marcos do programa são apresentados em uma linha do tempo anexada ao capítulo.

O estudo conclui que os princípios e objetivos do PDDE foram desenhados de modo coerente com o arcabouço legal e institucional das políticas educacionais, tendo como estrutura de financiamento o Salário-Educação, o que possibilitou a sua sustentabilidade ao longo do tempo. O programa possui relevância política e social porque o seu desenho e implementação estão em sintonia com os compromissos constitucionais assumidos pela União, além de tratar de problemas relevantes, até hoje, para as escolas, contribuindo para o atendimento aos direitos mínimos básicos ao promover a manutenção da infraestrutura e de serviços pedagógicos. A continuidade, em sua trajetória, de princípios como autonomia, participação, controle social, gestão democrática também atestam a sua relevância e coerência com preceitos legais. Nas conclusões, as autoras analisam as inovações e os desafios do arranjo institucional criado pelas Unidades Executoras e discutem a relação entre continuidade do programa, financiamento e a função constitucional redistributiva da União, cujo propósito é compensar as desigualdades socioeducacionais e as desigualdades na capacidade financeira e técnico-administrativa dos governos subnacionais.

O capítulo 4, “Uma revisão sistemática da literatura acerca da análise da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, de Ana Flávia de Almeida, Laís Fortes, Paula Audibert e Paulo Jannuzzi, analisa a implementação do PDDE tomando por base seis critérios de avaliação: coerência, efetividade, eficácia, eficiência, relevância e sustentabilidade (OCDE, 2021). A revisão sistemática da literatura foi realizada com o intuito de encontrar evidências empíricas acerca dos

resultados e dificultadores no processo de implementação do programa, com base nesses critérios. Dos 155 estudos relacionados ao PDDE identificados, 101 foram considerados elegíveis para compor a amostra da revisão sistemática. As evidências identificadas nesse estudo apontam que o PDDE constitui uma inovação na descentralização de recursos públicos que incentiva a participação social e possibilita que gestores locais promovam incrementos na infraestrutura física e pedagógica, com resultados positivos nas escolas, especialmente naquelas que enfrentam dificuldades financeiras, sociais, de infraestrutura física e localizadas em regiões de vulnerabilidade socioeducacional.

Em relação aos desafios, as pesquisas destacam o excesso de volume de trabalho dos gestores escolares, a carência de capacitações e assistência técnica, insuficiência de recursos públicos para suprir as demandas locais e dificuldades de acesso por parte das localidades mais distantes dos grandes centros e de regiões que enfrentam desafios específicos, como a Região Norte. Os relatos acerca da autonomia relativa das escolas, das dificuldades de acesso a agências bancárias e dos problemas vinculados às questões de gestão, notadamente, na utilização dos recursos, sugerem que o programa precisa considerar em seu desenho a diversidade existente no país e as diferentes capacidades estatais para a sua implementação. Por último, o estudo sinaliza um conjunto de perguntas que ainda carecem de respostas e que precisam de mais investigação.

Em “Análise de cobertura e desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, o capítulo 5, os autores Pau-

lo Henrique Cirino Araújo, Hugo Ferreira Ginu e Paulo Jannuzzi examinam a cobertura do programa, a evolução orçamentária e a execução dos recursos pelas escolas e discutem os resultados sob a perspectiva dos critérios relacionados à eficiência, eficácia, sustentabilidade e equidade (OCDE, 2021). Em termos de cobertura, o estudo aponta que o programa está presente em 99% dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de 33 milhões de estudantes da rede pública. Além disso, ele tem destinado recursos aos municípios menos desenvolvidos e menos populosos, inclusive àqueles de elevado percentual de extrema pobreza, apresentando critérios redistributivos por meio de valores diferenciados na distribuição de recursos e ênfase em públicos vulneráveis, com o objetivo de atenuar as desigualdades socioeconômicas. Os municípios com maior percentual de extrema pobreza apresentaram maior cobertura estudantil, atingindo mais de 90% dos estudantes matriculados na rede pública em municípios com altos índices de extrema pobreza.

Quanto ao orçamento, entre 2008 e 2013, o PDDE apresentou um aumento de 4 vezes no montante de recursos. No entanto, a partir de 2014, o programa não apresentou aumento contínuo no orçamento e seus recursos oscilaram em torno de uma média de R\$2 bilhões. O destaque foi o período 2020-2022, marcado pela pandemia de Covid-19, quando o orçamento do PDDE foi relativamente maior do que nos anos anteriores, representando 3,5% do orçamento do FNDE. Em 2023, o orçamento total destinado ao PDDE foi de aproxima-

damente R\$2 bilhões, representando 2,4% do total de receitas gerenciadas pelo FNDE.

Os repasses realizados pelo programa às escolas de municípios com alta incidência de extrema pobreza foram mais elevados, revelando o caráter equitativo do programa. Em média, o PDDE Básico destinou cerca de R\$37,20 por estudante de escolas cuja população municipal se encontra na faixa de 40 a 60% em extrema pobreza. Nos municípios onde esse percentual não ultrapassa 20%, observa-se que o repasse médio foi de R\$27,30. Os maiores valores de repasse médio foram destinados às escolas indígenas e rurais. Já em relação à execução por parte das escolas, identificou-se que existem recursos significativos não executados em suas contas bancárias, de modo que, em média, as Entidades Executoras apresentaram volumes de saldo médio superiores às das Unidades Executoras.

O capítulo 6, “Programa Dinheiro Direto na Escola e infraestrutura escolar: análise comparativa segundo alunos beneficiários do Programa Bolsa Família”, de Marconi Fernandes de Sousa e Fernanda Teixeira Reis, tem por objetivo compreender o alcance do PDDE pelos alunos mais vulneráveis por meio de um estudo comparativo entre escolas com diferentes percentuais de alunas e alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), investigando como se comporta o critério de equidade na distribuição dos recursos do PDDE e como estão as condições de infraestrutura nessas escolas. Sobre este último tema, os resultados indicam que o acesso a serviços básicos é menor nas escolas com maior presença

de alunos beneficiários do PBF, evidenciando a necessidade de programas de apoio, como o PDDE, voltado à manutenção da infraestrutura, bem como a necessidade de criação de programas de provisão de infraestrutura básica, a fim de alcançar as escolas com alunos em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

Em relação ao alcance do PDDE, o percentual de escolas que recebem repasses do programa é mais elevado em unidades com uma proporção maior de alunos beneficiados pelo PBF. Enquanto 35,4% das escolas com até 5% de alunos beneficiários recebem repasses, esse número aumenta para 92,7% nas escolas com mais de 95% de alunos. Sobre a média do repasse por aluno do PDDE Básico, as escolas com mais alunos beneficiários do PBF recebem até 36% a mais de recursos por aluno. Esses achados corroboram o maior acesso aos recursos por aluno do PDDE Básico em escolas com mais beneficiários do Programa Bolsa Família. No que tange ao PDDE Total (as modalidades PDDE Básico e Ações Integradas), o acesso aos recursos é ainda maior entre as escolas com alunos beneficiários do PBF, que recebem até 72% a mais de recursos por aluno. O estudo conclui que há maior repasse bruto, bem como por aluno, às escolas com maior percentual de alunos beneficiários do PBF, indicando uma abordagem equitativa do PDDE.

A educação passou por desafios de várias ordens nos últimos anos, como revela o capítulo 3. A crise de emergência sanitária e de saúde causada pela pandemia de Covid-19 afetou fortemente a educação, exacerbada pela ausência de coorde-

nação e de orientações para prevenção pelo governo federal, fazendo que muitos indicadores de educação recrudescessem. Durante esse período, o governo federal não teve como prioridade a educação, e o Ministério da Educação passou por várias crises, sendo as suas políticas as mais prejudicadas pelos cortes e contingenciamentos orçamentários. O contexto econômico também não foi favorável. O novo regime fiscal de 2016 implicou congelamento real das despesas do governo federal resultando em redução do gasto público em relação ao PIB, impactando as políticas sociais e impondo limites ao acesso e aos direitos educacionais consagrados na Constituição Federal.

Nesse sentido, a agenda para educação é repleta de temas, que vão desde a recuperação dos investimentos em educação após as crises até o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Ademais, há que se preparar as escolas para um futuro desejável em termos de infraestrutura física e pedagógica adequadas para a aprendizagem em um mundo intensivo em informações, conhecimentos e tecnologias e para enfrentar, especificamente, as desigualdades de infraestrutura entre as escolas e entre os municípios brasileiros.

Por fim, esperamos que a avaliação do PDDE, em curso, ao identificar evidências sobre resultados e lacunas, forneça informações qualificadas para que processos de aperfeiçoamento e de inovação ocorram, renovando a legitimidade política e social que o Programa Dinheiro Direto na Escola conquistou ao longo de sua história, bem como fomentando o debate sobre políticas públicas destinadas ao enfrentamento de desigualdades de infraestrutura entre as escolas brasileiras.

1.2 Referências

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: BRASIL. Ministério da Educação. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC, 2014. p. 44-61.

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

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G.; CRESO, F. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico-PPE*, v. 32, n. 3, Brasília: Ipea, dez. 2002.

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

BRAGA, D. S. *Desigualdades de infraestrutura nas escolas de ensino fundamental de Minas Gerais: distribuição territorial e organização federativa*. 2022. 214 f. Tese (Doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

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. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1. Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e de Valorização do Magistério [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 28442, 26 dez. 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 18109, 13 set. 1996c.

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. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...] dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 12 nov. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), [...] e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, edição extra C, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação—2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Balanco do Plano Nacional de Educação: metas*. São Paulo: Campanha, 2023. Semana de Ação Mundial. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>. Acesso em: 15 de nov. 2023.

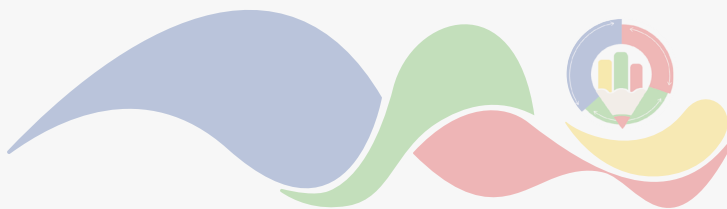
NETO, J. J. S.; JESUS, G. R.; KARINO, A.; ANDRADE, D. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>. Acesso em: nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra: Assembleia Geral da ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 nov. 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.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O impacto da infraestrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005*. Brasília: Inep, 2008.



2 Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola: premissas epistêmicas e plano de avaliação

Paulo Jannuzzi

Vicente Rocha

Fernanda Reis

Hugo Ginu

Juliana Boldrin

A retomada das políticas públicas no último ano, depois do desmonte institucional, orçamentário e gerencial pelo qual elas passaram anteriormente, vem requerendo propostas desafiadoras em escopo e profundidade para o desenho e a gestão dos programas públicos. Afinal, os problemas públicos seculares do país estão, hoje, agravados, em que pese o esforço de servidores diligentes em preservar os processos e entregas essenciais dos programas e serviços públicos nesse período. Está vastamente documentado, em fatos e estudos, o legado de retrocessos sociais e econômicos pelos quais o Brasil passou desde o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff,

em 2016, como o aumento da fome, insegurança alimentar, desigualdade social e evasão no ensino fundamental e nas universidades, a precarização dos vínculos de emprego, o baixo crescimento econômico, entre outros problemas (Comide *et al.*, 2023; Pochmann; Castro, 2020; Vinhais; Dick, 2022).

É certo que a pandemia da covid-19 e os desacertos do governo federal em articular ações efetivas para lidar com seus efeitos na saúde, educação, emprego e alimentação respondem por parte da regressão social e econômica observada. Entretanto, à medida que as análises tomam distâncias históricas do que se passou no país nos últimos anos, vai ficando claro que os retrocessos apontados decorrem da progressiva perda de capacidade técnica e de articulação político-relacional na gestão federal e subnacional no período, em um contexto de enfraquecimento do apoio de segmentos da sociedade brasileira ao projeto de um país mais inclusivo e solidário, tal como delineado na Constituição Federal de 1988 (Jannuzzi; Montagner, 2020).

Fato é que o contexto de gestão pública no Brasil atual é desafiador: problemas agravados pelo desmonte de programas, competência de gestão reduzida nas três esferas, capacidade inovativa travada pela exacerbação dos controles administrativos, diálogo federativo fragilizado, descrença e deslegitimação das políticas públicas, desprestígio da política na negociação das disputas de ideias e projetos da sociedade. Para agravar a situação, amplos setores da Administração Pública continuam se pautando na primazia da eficiência econômica e austeridade fiscal, em detrimento da equidade

e efetividade social como valores públicos orientadores no desenho e gestão de políticas e programas.

O enfrentamento desse quadro envolve diversas estratégias políticas, institucionais e ideacionais, entre elas a de resgatar, em novas bases, a experiência de produção e uso de informações qualificadas para subsidiar as decisões públicas na formulação e implementação de políticas e programas. Há mais de uma década, avolumavam-se práticas virtuosas de produção e uso de evidências abrangentes na gestão pública cotidiana para aprimorar o desenho de suas intervenções, seguindo princípios de ampliação da cobertura de públicos-alvo, de equidade na oferta dos serviços e bens e de promoção do bem-estar da população (Jannuzzi, 2016a; Koga *et al.*, 2022). Esse processo acabou sendo desfigurado em momento seguinte, em que a lógica de contenção de gastos públicos e de austeridade fiscal redirecionou a produção e uso de evidências para legitimar, em boa medida, decisões *ex ante* de corte de recursos para programas, sob a égide da “eficiência técnica e qualidade do gasto”, como consignado em manuais publicados pela Casa Civil (Brasil, 2018a, 2018b).

Todavia, em um país com tantas iniquidades sociais e carências públicas como o Brasil, políticas e programas não podem ser avaliadas sob critérios tão restritivos. Eles não são um “mal necessário”, mas imperativos civilizatórios. Assim, não se pode avaliá-los somente sob a perspectiva da estreita régua da eficiência *paretiana*. Em um país tão heterogêneo como o Brasil, não se pode desconsiderar as dificuldades que programas públicos enfrentam nos diversos contextos

de vulnerabilidade social, de menor disponibilidade de recursos e de capacidade mais limitada de gestão. Não se deve avaliar programas públicos como projetos descontextualizados da realidade em que operam, produzindo evidências médias em um país que se notabiliza pelas variâncias e desigualdades, tampouco empregar técnicas clássicas de pesquisa, em que a suposta robustez metodológica requiere profundos recortes analíticos do objeto investigado, reduzindo sua complexidade para o conforto cartesiano da simplicidade investigativa do cotidiano acadêmico. Programas públicos não devem ser avaliados como se fossem projetos para analisar a eficiência econômica.

Há, pois, um bom caminho a percorrer ainda, para resgatar práticas mais plurais, adensadas e republicanas na elaboração de avaliações diagnósticas, de implementação, de resultados e de impactos de programas públicos. No campo da educação, área em que se insere o presente projeto avaliativo, é fato que o Brasil logrou constituir um sofisticado Sistema de Avaliação Educacional, com exames cognitivos de larga escala e levantamento estatístico regular com ampla capilaridade pelo país, além de um referencial normativo abrangente quanto à qualidade na educação (Horta, 2018). Porém, a avaliação de programas públicos em Educação ainda não parece constituir um campo plenamente institucionalizado e retroalimentador para as atividades de gestão educacional no país. É revelador, nesse sentido, o fato de que programas públicos federais operados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não disponham de planos institucionalizados de ava-

liação, com previsão de estudos regulares, com escopo abrangente, em diferentes contextos territoriais no país.

Em um novo contexto político-institucional como o presente, os valores constitucionais de respeito à dignidade da pessoa humana, de enfrentamento da pobreza e da desigualdade e de promoção do bem-estar de todos foram resgatados como princípios de ação governamental na esfera federal, o que implica retomar em bases mais republicanas e consistentes às práticas de produção e uso da informação na gestão de programas públicos. Tal perspectiva é ainda mais importante em programas longevos e construídos sobre essas premissas constitucionais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), objeto de investigação neste projeto avaliativo. A presente Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do PDDE insere-se nesse esforço de resgatar práticas avaliativas compromissadas com valores públicos mais abrangentes e propor abordagens investigativas inovadoras e mais afeitas à complexidade operacional, à escala de cobertura e à diversidade de contextos de implementação dos programas públicos no país.

Este capítulo tem, assim, o objetivo de explicitar, depois de uma breve apresentação do PDDE, as premissas epistêmicas desse projeto avaliativo do programa e, em seguida, a arquitetura metodológica de sua execução ao longo de 2023 e 2024, conduzida pela equipe técnica da Universidade Federal de Goiás (UFG) com apoio de pesquisadores dos cinco Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes) do FNDE. Esses Cecampes – nucleados na Universidade de Brasília e nas Universidades

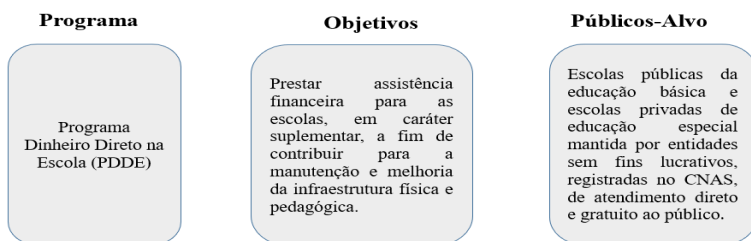
Federais de Uberlândia, do Rio Grande do Sul, de Campina Grande e do Pará – formam uma rede de instituições de pesquisa, com articulações com outras universidades e grupos de pesquisadores nas suas regiões, para realizar atividades de assistência técnica e monitoramento junto a escolas e secretarias municipais e estaduais de Educação, no sentido de aprimorar a execução e o desempenho do PDDE.

2.1 O PDDE: objetivos e lógica operacional

O PDDE tem 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 privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social,¹ para contribuir com a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica (Figura 2.1). O PDDE, operado pelo FNDE, é o mais importante programa de infraestrutura escolar em termos de capilaridade territorial, de público atendido e de orçamento no país. O programa opera há quase 30 anos em mais de 130 mil escolas, envolvendo mais de 33 milhões de alunos.

1 A maioria das escolas dessa categoria são as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae).

Figura 2.1 - Objetivos e públicos-alvo do PDDE

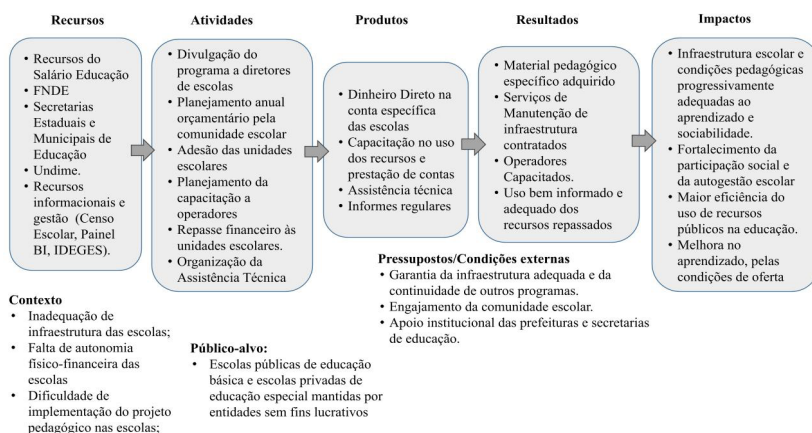


Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 11.947 (Brasil, 2009).

Como descrito em detalhes por Reis e Jannuzzi (2021), a operação do PDDE atribui ao FNDE o desenvolvimento de atividades de programação anual de desembolso de recursos diretamente para as escolas, capacitação de operadores e assistência técnica (Figura 2.2). Às escolas cabe criar os procedimentos para aderir, executar e prestar contas dos recursos recebidos, envolvendo os gestores escolares, professores e pais de alunos eleitos localmente. Os recursos do PDDE podem ser aplicados no financiamento de despesas com a manutenção e pequenos investimentos em infraestrutura escolar e desenvolvimento de material pedagógico, além da capacitação de seus agentes operadores e envolvidos pelo país. Para tanto, precisa contar com a participação da comunidade escolar – direção, corpo docente, funcionários e pais dos estudantes – para realizar o levantamento das necessidades da escola, eleger prioridades e acompanhar o emprego dos recursos. Com a aplicação dos recursos transferidos e o envolvimento da comunidade escolar, espera-se que as escolas adequem suas condições de infraestrutura física e pedagógica,

potencializando o processo de ensino-aprendizagem, o convívio e a sociabilidade dos estudantes. Para além de melhoria na eficácia e eficiência da utilização dos recursos públicos para atendimento das necessidades específicas de cada contexto escolar, também se espera que o PDDE possa estar contribuindo, em sinergia com outros programas, na melhoria do desempenho escolar e redução da evasão, da repetência e de episódios de violência e *bullying* nas escolas.

Figura 2.2 - Diagrama de mapas de processos e resultados do PDDE



Fonte: Elaboração própria.

A proposição do PDDE surgiu no contexto político, institucional e ideacional dos anos 1990 de recuperar a dívida e o atraso histórico do país no campo social e de descentralizar o poder político-administrativo do governo federal, que marcou o processo constituinte na redemocratização brasileira. No campo da Educação, garantir acesso à escola era uma demanda pública inadiável já que, à época, cerca de um a cada

cinco jovens ou adultos de 15 anos ou mais eram analfabetos.² Se a universalização do acesso à escola já era uma realidade nos municípios médios e grandes do Sudeste e Sul do país, em periferias, zona rural e em vasta porção do território nacional, a cobertura escolar ainda era um compromisso republicano longe de ser atendido às vésperas da virada do milênio. No semiárido nordestino, na Amazônia e tantas outras regiões e localidades mais pobres faltavam recursos para a construção de escolas, o transporte escolar ou mesmo para a contratação de professores.

Assim, a Constituição Federal de 1988 (CF 88) instituiu a educação como um direito público subjetivo, estabelecendo o acesso e a permanência ao ensino fundamental como obrigatório e gratuito desde os 6 anos de idade e o ensino médio progressivamente gratuito (Brasil, 2016). Essas determinações vieram a ser ampliadas por emenda constitucional (Brasil, 1996), que instituiu a Educação Básica universal e gratuita dos 4 aos 17 anos. A CF 88 também reordenou as relações intergovernamentais, refletindo nas práticas federalistas e, por conseguinte, na ampliação do pacto federativo, com aumento da autonomia de estados e municípios, ampliando os recursos financeiros e a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas sociais (Falleti, 2006). Isso significou, no caso da Educação, a progressiva municipalização dos serviços

2 Em 1988, 19% da população de 15 anos ou mais eram analfabetos. Na zona rural chegava a 37%. Vide Estatísticas Históricas do IBGE, disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao>. Acesso em: 06 fev. 2024.

educacionais, mesmo em um contexto de enorme diferença na capacidade de financiamento deles (Arretche, 1999).

As discussões acerca da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foram marcos institucionais decisivos para que o PDDE viesse a surgir e se fortalecer ao longo das últimas décadas. Em 1995 foi criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), precursor do que viria a ser denominado PDDE, em 1988, com recursos mais significativos para financiamento da educação brasileira. A partir de 2009, o PDDE teve o seu público-alvo ampliado para além do ensino fundamental, incluindo, assim, o atendimento à educação infantil e ao ensino médio.

Apreciações preliminares acerca da assistência financeira que o PDDE tem prestado às escolas públicas revelam sua contribuição para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com possíveis impactos para melhor desempenho escolar, assim como para a participação social e a autogestão escolar. Conhecer mais profundamente esses resultados e impactos do programa é, certamente, uma necessidade urgente, pela relevância política do programa em atender às determinações constitucionais de acesso universal à educação, em um contexto ainda bastante desigual de disponibilidade de recursos públicos para financiamento pelo território, agravado pela instabilidade institucional que tem marcado a educação pública no país nos últimos anos.

2.2 Premissas para Avaliação Sistêmica do PDDE

Intervenções complexas requerem esforços avaliativos compreensivos, que considerem abordagens não reducionistas do objeto em análise e garantam respostas relevantes para os agentes envolvidos (Guba; Lincoln, 2012; Rossi *et al.*, 2004). Essa premissa do esforço avaliativo é ainda mais importante em países como o Brasil, com sistemas complexos de organização e de produção de políticas públicas, que envolvem vários agentes – em âmbitos do governo, da sociedade civil e vários tipos de organizações – em diversas áreas setoriais, em que programas são desenhados com os pressupostos da existência e da sinergia com outras intervenções, de modo a ampliar a efetividade global da ação pública.

Ao longo dos últimos 35 anos, políticas e programas foram implementados no país, partindo de um quadro de grande desigualdade pelo território, obedecendo a uma lógica tripartite descentralizada nem sempre colaborativa e bastante incipiente em termos de gestão nas três esferas de governo. Os desafios de implementação de programas públicos podem ser muito variados pelo território, seja pelas características dos públicos-alvo atendidos, pela capacidade de gestão local ou ainda a falta de sinergia das instâncias municipais e federais envolvidas. Estudos e experiências concretas revelam que, em municípios com boa capacidade gerencial e problemas públicos menos agravados, programas tendem a apresentar efeitos mais rápidos que em contextos de pequenos municípios com equipes técnicas menos experientes ou grandes municípios com questões públicas mais desafiadoras e complexas (Jannuzzi, 2022a).

Programas públicos, como o PDDE e outros operados pelo FNDE, são desenhados para cumprir vários objetivos – de curto, médio e longo prazos –, comprometendo-se a entregar uma gama variada de bens, benefícios e serviços, nem sempre facilmente apreensíveis em termos de seus efeitos sobre a sociedade ou sobre segmentos específicos de públicos atendidos. Eles operam por meio de articulação federativa, com pactuação de objetivos e atividades entre as três esferas de governo, em contextos sociais, culturais e econômicos muito diversos, múltiplos públicos-alvo e em ambientes diferenciados de capacidade de gestão. Trata-se de sistemas abertos, compostos por vários subsistemas internos interrelacionados, com objetivos por vezes ambíguos, expostos à influência de fatores externos e, inclusive, de outras políticas e programas. Pela escala de atuação, perenidade, necessidade de trâmite legislativo, pactuação federativa e complexidade de contextos operacionais, os programas são intrinsecamente multiobjetivos, muito distintos de projetos sociais – ou mesmo de infraestrutura –, de escopo e/ou duração limitados. Avaliar programas é, pois, muito distinto de avaliar projetos sociais. Requer um escopo mais amplo de critérios avaliativos e de técnicas de pesquisa.

Avaliar programas requer considerar a natureza diversa e heterogênea dos contextos territoriais em que operam. Se o objetivo da avaliação é prover evidências para o aprimoramento da gestão do programa, o seu contexto sistêmico de atuação não pode ser abstraído do desenho avaliativo. Desenhos amostrais de pesquisas avaliativas, sejam eles probabilísticos

ou intencionais, não podem desconsiderar esse aspecto, já que programas públicos podem estar em estágios mais avançados em algumas localidades e, em outras, o público-alvo da intervenção pode requerer redesenho da ação pública. Avaliações realizadas sem considerar essas premissas podem não revelar resultados e impactos significativos de políticas e programas, pela anulação aritmética dos efeitos positivos e negativos observados em localidades em estágios diferentes de implementação, ou pelas características dos públicos-alvo alcançados.

Em contextos de complexidade, a adoção de uma perspectiva multimétodos ou triangulada é um pressuposto necessário para garantir mais robustez na avaliação de programas públicos (Minayo, 2005). Essa é, talvez, uma consequência inevitável de abordagens abrangentes de avaliação de políticas públicas. Triangular implica buscar evidências por meio de diferentes métodos de investigação e de sujeitos entrevistados, bem como da composição de um mosaico de explicações alternativas para os achados sobre o programa avaliado. Como afirma Patton (1997), de um lado, a triangulação confere maior credibilidade aos resultados, por meio da convergência dos efeitos (finalidade quantitativa tradicional da abordagem) e, de outro lado, em decorrência da aplicação de diferentes perspectivas avaliativas, a triangulação é uma abordagem inteligente para gerar interpretações complementares ou alternativas a respeito dos resultados (abordagem qualitativa construtivista).

Para Patton (1997), a robustez de uma avaliação não é apenas uma questão de aplicação zelosa e transparente de métodos de pesquisa, de tratamento consistente dos dados e do

corpus de entrevistas, de rigor técnico na produção de indicadores e do plano tabular e da especificação dos modelos econométricos, mas também da elaboração de análises que articulam (triangulam) diferentes interpretações ou explicações alternativas para a realidade observada em questão. O fato de o PDDE já dispor de um conjunto de instituições parceiras, com conhecimento no campo educacional e capacidade técnica de conduzir estudos avaliativos, é um elemento facilitador neste projeto.

Pela natureza sistêmica de programas públicos e pela complexidade do contexto de implementação, o sucesso de um programa requer a realização de várias pesquisas avaliativas para seu aperfeiçoamento (Jannuzzi, 2016a). Mais do que um estudo ou pesquisa avaliativa, políticas e programas demandam um conjunto articulado de estudos e pesquisas avaliativas para obter informações pertinentes à gestão do programa em questão, dentro de um horizonte de tempo e de disponibilidade de recursos adequado: um plano de avaliação. Com esse plano pode-se definir uma agenda de trabalho mais organizada para agregar conhecimento para o programa, levantando informações diagnósticas sobre públicos-alvo e capacidade de gestão dos agentes operadores; buscando respostas para os problemas críticos de operação, acerca da cobertura, qualidade de produtos e satisfação com serviços e, em estágios mais avançados de maturidade do programa, avaliando resultados e impactos.

Avaliações precoces de resultados podem deslegitimar um programa meritório, que ainda não teve tempo de se

estruturar adequadamente, enquanto retardar avaliações – de processos ou de resultados – pode comprometer recursos e esforços que poderiam ser utilizados de forma mais eficiente e eficaz em outro programa público ou outra estratégia de atendimento da demanda pública em questão. A agenda de avaliação de programas públicos requer, pois, uma discussão crítica acerca das prioridades setoriais, dos estágios de implementação da intervenção e, na apreciação de resultados, de satisfação e de impactos, é preciso ter clareza sobre o conjunto de efeitos a considerar, não se limitando àqueles de natureza mais tangível ou computáveis com dados disponíveis em pesquisas e bases de dados mais gerais.

Em contextos democráticos, avaliações de políticas públicas não podem ser baseadas nos valores e critérios particulares que pesquisadores ou tecnocratas postulam, mas sim naqueles que sustentam normativamente o desenho da ação pública e sua gestão no país. Cabe ao tomador de decisão – gestor – e não ao avaliador pretensamente técnico e neutro, fazer as escolhas quanto ao curso da política ou programa público. O decisor não pode ser refém de uma perspectiva particular de avaliação, de preferências de tradições de pesquisa ou convicções enraizadas por segmentos da burocracia, da mídia ou, ainda, de frações da sociedade. Decisões públicas precisam se respaldar não só em um conjunto plural e robusto de evidências, mas também, e sobretudo, em informações produzidas à luz dos valores imanentes que orientam o desenho e gestão das políticas públicas, tal como inscritas na Constituição e outros documentos normativos. No Brasil atual, avaliações que

podem fazer diferença são aquelas que, do ponto de vista político, estejam referidas aos valores republicanos de uma sociedade mais justa, solidária e coesa, idealizados na Constituição de 1988. No caso da Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação e a Matriz de Qualidade da Educação Básica (Brasil, 2018c) constituem-se em outras referências complementares fundamentais para orientar o processo avaliativo.

Nesse sentido, avaliações não podem se orientar a responder apenas a critérios de eficiência econômica ou conformidade administrativa (Gussi; Oliveira, 2015; Jannuzzi, 2016b). Tendo como referência princípios e valores públicos lastreados na experiência europeia de estruturação de sistemas de políticas públicas e projetos de cooperação internacional, um comitê de especialistas reunidos sob os auspícios da OCDE propôs, em 1991, um marco referencial conciso, universal e adaptável aos estudos avaliativos então em forte ascensão pelo mundo. A proposta, revisada mais recentemente, estabelece que a avaliação de políticas, programas e projetos deveria considerar pelo menos seis dimensões analíticas ou valorativas: Relevância, Coerência, Eficácia, Efetividade, Eficiência e Sustentabilidade (OCDE, 2021). A relevância de um programa ou projeto está associada a sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma determinada sociedade. A coerência está relacionada à forma como seu desenho e entregas se alinham às demandas consideradas relevantes. A eficácia é um atributo vinculado ao grau de cumprimento dos objetivos do programa ou de atendimento de sua demanda

motivadora. A eficiência, por outro lado, está associada à qualidade e à preocupação sobre como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. A sustentabilidade se refere à capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram. O impacto ou efetividade diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e a sociedade, direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. Essa matriz de critérios é outra premissa estruturante deste projeto, como o foram na condução da avaliação do programa Água Para Todos (Ruediger *et al.*, 2018).

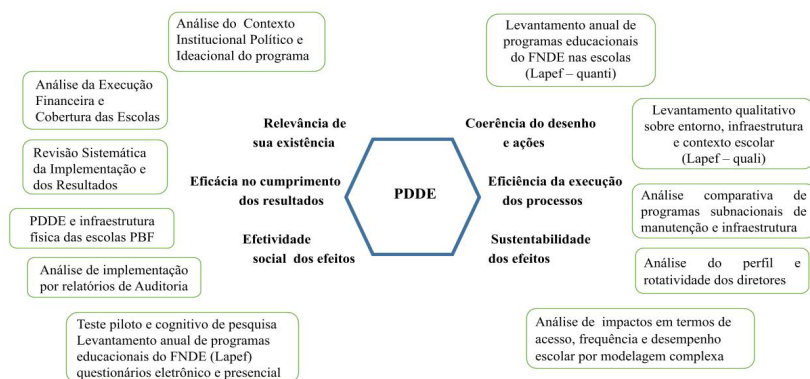
Por fim, avaliações que podem, de fato, impactar na gestão, isto é, que possam trazer achados relevantes, não-triviais e contextualizados, com recomendações viáveis de serem implementadas, requerem o envolvimento da equipe técnica dos programas em questão. Tal postura não só permite construir instrumentos de avaliação mais adequados, incorporando conhecimento específico de quem opera o programa, como também potencializa a usabilidade dos resultados aportados, pelo comprometimento dos operadores no processo. Perspectiva multidisciplinar de investigação, triangulação de métodos e de sujeitos entrevistados, esforços combinados de avaliação interna – com gestores e técnicos que conhecem os problemas e as atividades do programa e projeto – e de avaliação externa – com pesquisadores especializados e apoio de equipe de campo – podem garantir profundidade analítica, pertinência e usabilidade dos achados no aprimoramento das intervenções programáticas.

2.3 Plano de Avaliação Sistêmica do PDDE

Apresentadas as premissas epistêmicas em que se assenta o projeto avaliativo do PDDE, expõe-se brevemente o plano metodológico que articula o conjunto de estudos e pesquisas planejados ao longo dos dois anos de sua execução. Como se trata de um projeto ainda em andamento, nem todos os esforços avaliativos podem estar devidamente listados, com objetivos e especificações metodológicas precisas. Detalhes metodológicos dos estudos já realizados são apresentados nos textos que se seguem neste livro.

A abordagem sistêmica de avaliação pressupõe a análise do PDDE sob a perspectiva de seu grau de aderência aos seis critérios avaliativos já apresentados: Relevância de sua existência, Coerência de seu desenho e ações, Eficácia no cumprimento de seus resultados, Eficiência da execução dos processos, Efetividade social e Sustentabilidade dos seus efeitos. Para responder à avaliação desses critérios idealizou-se um conjunto de estudos e pesquisas, em uma perspectiva multimétodos (Figura 2.3), para os quais se formou uma equipe multidisciplinar na UFC, com pesquisadores de várias áreas de conhecimento nas Ciências Sociais Aplicadas, Estatística e Computação, com técnicos com experiência de pesquisas de campo, qualitativas e quantitativas, além da participação de pesquisadores dos Cecampes com vivência na operação do programa nas escolas e municípios no país.

Figura 2.3 - Critérios de Avaliação e as Pesquisas Avaliativas



Fonte: Elaboração própria

Como ilustrado nesta proposta, o plano de avaliação do PDDE adota uma perspectiva triangulada de técnicas de coleta e análise e de sujeitos a investigar. Cada pesquisa tem um objetivo e uma abordagem metodológica específica que permite analisar com mais profundidade aspectos de cada um dos critérios avaliativos. Como previsto na abordagem sistêmica aqui advogada, o percurso metodológico inicial de um projeto avaliativo envolve o desenvolvimento de três estudos iniciais: a Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI) do programa, a Análise da Execução Orçamentária e de Cobertura do programa e a Revisão Sistemática da Literatura produzida sobre ele. Esses três estudos podem levar de quatro a doze meses, conforme disponibilidade e organização do acervo normativo, base de dados e volume de estudos disponíveis. Eles permitem ter uma visão inicial abrangente e complementar sobre os seis

critérios avaliativos elencados anteriormente e, com o avanço dos achados, permitem especificar um conjunto adicional de estudos e pesquisas avaliativas, seja para investigar aspectos já levantados, com uma lente mais detalhada para propor novos estudos, ou ainda para elaborar roteiros e questionários para pesquisas primárias.

Na Análise CIPI consegue-se ter uma clara identificação da relevância do programa ao longo de suas etapas de implementação, através da recuperação das motivações de sua criação e da identificação dos atores, valores e ideias inspiradoras ou indutoras de mudanças em seu arcabouço institucional (Jannuzzi, 2022b). Documentos normativos, entrevistas com atores-chave e artigos publicados com análises de vertentes neoinstitucionalistas de políticas públicas permitem levantar evidências não só da relevância, como também da coerência do desenho e das ações e da eficácia no cumprimento dos resultados do programa. Programas que resistem ao tempo parecem ser potencialmente relevantes à sociedade, tendencialmente coerentes em seu desenho, para mitigar disfuncionalidades internas, e razoavelmente eficazes em entregar o que se espera deles.

Na Análise de Execução Orçamentária e de Cobertura pode-se ter evidências mais robustas sobre a eficácia do programa em alcançar os públicos almejados e sobre aspectos relativos a sua eficiência e efetividade (equidade, por exemplo). As séries históricas de alocação e execução orçamentária, analisadas segundo recortes geográficos, socioeconômicos, porte municipal e capacidade de gestão podem adiantar evidências so-

bre a melhoria ou regressão do programa nessas dimensões. Programas longevos parecem se sustentar em algum grau no cumprimento de seus objetivos e impactos esperados.

Na Revisão Sistemática da Literatura que se produziu sobre o programa, pode-se levantar achados acerca da implementação e dos resultados em determinados contextos regionais e momentos de sua trajetória. Tanto as evidências regulares encontradas, como outras mais específicas, podem trazer subsídios para inferir sobre a adesão ou não do programa aos critérios avaliativos. Se o programa já for bastante estudado, como os programas redistributivos o são, há, provavelmente, mais indicações para essa inferência, ao contrário de programas de natureza distributiva como o PDDE. Em geral, no Brasil, os estudos avaliativos tendem a se concentrar na investigação da eficácia, eficiência e efetividade. Raramente abordam a sustentabilidade dos efeitos, vale notar.

No caso do PDDE, esses três estudos – Análise CIPI, Análise da Execução Orçamentária e de Cobertura e Revisão Sistemática da Literatura – foram desenvolvidos ao longo de 2023, com resultados apresentados em textos específicos neste livro (Quadro 2.1). Adicionalmente, também foram realizados outros três estudos. A análise contributiva do PDDE para a adequação da infraestrutura escolar, sob o recorte de escolas com maior ou menor presença de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família – apresentado também em capítulo neste livro – traz subsídios para a relevância e efetividade do programa. Outro estudo realizado foi a Análise de Implementação, por meio dos registros de auditorias municipais da Con-

troladoria Geral da União (CGU) e do FNDE, que investigou a implementação do PDDE entre os anos de 2003 e 2018, a partir de Análise Estruturada de Textos em relatórios municipais de auditorias da CGU e do FNDE. Além de apontar para aspectos da eficiência do programa, esse trabalho também contribuiu na identificação de categorias de análise da Revisão Sistemática e da periodização realizada nos estudos CIPI e Análise de Cobertura. Por fim, como etapa de planejamento da execução de pesquisas nacionais nas escolas, em 2024 foi realizado o teste piloto com aplicação de questionário por meio eletrônico no universo de escolas e o teste cognitivo de questionário de forma presencial em amostra de escolas nas cinco regiões.

Esses estudos trouxeram insumos importantes para a especificação temática e metodológica de outros estudos complementares, necessários para aprofundar, em 2024, a produção de evidências sobre aspectos estruturais do programa junto a seus interlocutores privilegiados, como apresentado no Plano de Avaliação Sistemática do programa (Quadro 2.2). A continuidade da execução desse plano em 2024 aprofundará a análise, produzindo insumos para seu aprimoramento, ao apontar aspectos relativos ao seu alcance pelas escolas no país, nos distintos contextos em que operam; aos gargalos de implementação e aos resultados e impactos produzidos.

Quadro 2.1 - Plano de Avaliação Sistêmica do PDDE 2023

Pesquisa	Objetivo	Aspectos Metodológicos	Período
Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola.	Analisar a trajetória de surgimento e implementação do programa ao longo das últimas décadas, destacando o arcabouço institucional, principais atores e contexto de ideias e valores prevaletentes.	Levantamento de normativas, análise documental e entrevistas informais com técnicos do FNDE, além de bibliografia específica sobre o programa.	2023
Análise de Cobertura e Desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola.	Realizar uma análise da execução orçamentária e alcance do programa segundo região, nível de pobreza, porte e centralidade municipal ao longo de sua implementação.	Análise descritiva da base de dados de execução orçamentária do programa, disponível no FNDE, integrada com dados municipais provenientes do IBGE.	2023
Revisão Sistemática da Literatura acerca da análise da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola.	Realizar amplo levantamento de trabalhos publicados sobre o PDDE que apresentassem evidências empíricas acerca da implementação e resultados do programa.	Revisão sistemática com apoio do Atlas TI, para codificação de categorias analíticas associadas aos seis critérios avaliativos em uma amostra de estudos selecionados do programa por critérios objetivos.	2023

continua →

Pesquisa	Objetivo	Aspectos Metodológicos	Período
Análise de implementação por meio dos registros de auditoria municipais da CGU e do FNDE.	Analisar aspectos da implementação do programa PDDE entre os anos de 2003 à 2018, por meio das auditorias municipais da Controladoria Geral da União e do FNDE.	Abordagem qualitativa com apoio do banco de dados da CGU e do FNDE ao longo de 2003 a 2018, com um total de 439 relatórios coletados, organizados e analisados com o auxílio dos softwares Atlas TI versão 23 e o SPSS <i>Statistics</i> .	1º semestre de 2023
PDDE e a Infraestrutura escolar: análise comparativa das escolas com beneficiários do Programa Bolsa Família.	Avaliar a contribuição do PDDE relacionada à infraestrutura escolar, por meio de um estudo comparativo entre escolas com e sem beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).	Estudo descritivo com base nos registros do Censo Escolar, base de dados do FNDE e registros do Sistema Presença de crianças do PBF.	2º semestre de 2023
Teste piloto e cognitivo do Levantamento Anual de Programas Educacionais do FNDE (LAPEF).	Avaliar a factibilidade de realização de pesquisa nacional por meio eletrônico e avaliar a compreensão do questionário em aplicação presencial em escolas nas 5 regiões.	Desenvolvimento de questionário eletrônico e sua distribuição para resposta em mais de 130 mil escolas e construção de questionário para aplicação presencial em cerca de 50 escolas distribuídas nas 5 regiões do país.	2º semestre de 2023

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2.2 - Plano de Avaliação Sistêmica do PDDE 2024

Pesquisa	Objetivo	Aspectos Metodológicos	Período
Levantamento Anual de Programas Educacionais do FNDE (LAPEF) – pesquisa quantitativa.	Levantar informações em amostra probabilística nacional de escolas acerca da gestão operacional do programa e fatores intervenientes na execução e uso de recursos na manutenção escolar.	Realização de pesquisa amostral em escolas, com representatividade urbano e rural em cada uma das cinco regiões do país, por meio de <i>Computer Assisted Telephone Interviewing</i> (CATI).	2024
Levantamento Anual de Programas Educacionais do FNDE (LAPEF) – pesquisa qualitativa.	Levantar informações em amostra intencional de escolas no país para identificar aspectos relativos ao entorno, contexto e infraestrutura escolar, considerando os diversos arquétipos escolares existentes nas regiões.	Estratégia qualitativa de observação e entrevistas em profundidade com diretores, gestores de unidades de execução do PDDE, professores e pais em diversos contextos escolares, rural, periférico, centro da cidade, escolas indígenas, quilombolas, ribeirinhas, de educação especial etc.	2024
Estudo comparativo de programas estaduais de infraestrutura.	Analisar os programas públicos similares ao PDDE existentes no país, especialmente nos estados, e sua perspectiva complementar, cooperativa ou concorrencial.	Levantamento de estudos e normativas acerca de programas de manutenção e infraestrutura escolar nos estados e municípios, segundo aspectos relativos aos objetivos, públicos-alvo, lógica e valor de repasses.	2024

continua →

Pesquisa	Objetivo	Aspectos Metodológicos	Período
Estudo do perfil e rotatividade de diretores das escolas.	Identificar aspectos relativos ao perfil, natureza do vínculo e nomeação de diretores de escolas públicas no país e seus efeitos sobre grau de rotatividade nas escolas, como fator impactante no desempenho do PDDE.	Estudo descritivo com base na integração de dados de Censo Escolar, vinculando códigos INEP de diretores e sua caracterização a partir dessa base de dados.	2024
Estudo de acesso, frequência e desempenho escolar e o PDDE, por modelagem complexa.	Avaliar resultados e impactos do PDDE em termos de acesso, frequência e desempenho escolar no país, considerando os contextos de vivência dos alunos e de operação da escola.	Emprego de modelagem de equações estruturais para estudo dos efeitos do programa sobre infraestrutura, acesso e desempenho escolar dos estudantes.	2024

Fonte: Elaboração própria.

2.4 Considerações finais

Avaliações e suas evidências cumprem a finalidade de desnudar os problemas de implementação e os alcances das políticas e programas, de modo a contribuir para o seu aperfeiçoamento. Não são julgamentos peremptórios sobre a legitimidade de políticas e programas, baseadas em evidências supostamente irrefutáveis, para “punir” ou descontinuar programas. Como bem colocou Routh-Deubel (2020), o campo da Avaliação se tornou uma área de pesquisa pragmática e tecnicista sob a influência da cultura do gerencialismo de resultados e da primazia da eficiência

na gestão pública. Na ênfase metrificadora dos métodos de pesquisa, perdeu-se a conexão entre Avaliação com a Análise de Políticas Públicas e a necessidade de consideração dos valores, ideias, interesses dos atores e avanços institucionais que marcam o desenho e implementação dos programas, aproximando-a de procedimentos de auditoria e análises de eficiência do gasto público (Jannuzzi, 2016b, 2022b).

Avaliar, na perspectiva aqui advogada, tem a finalidade de produzir evidências de diferentes naturezas para aprimorar, corrigir e fortalecer programas em busca do cumprimento dos objetivos para os quais ele foi demandado, proposto e desenhado. A Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do PDDE apresentada neste capítulo caminha nessa direção e procura inovar em relação a estratégias avaliativas mais tradicionais no campo, ainda hegemônicas no país. Ao contrário de abordagens convencionais de avaliação, que reduzem políticas e programas à escala de projetos e, por isso, focam em mensurações quantitativas de um ou poucos efeitos da intervenção pública, a perspectiva sistêmica procura produzir e organizar evidências relevantes a todo o ciclo de gestão do programa, atualizando o diagnóstico dos públicos-alvo, identificando os problemas de implementação e avaliando os seus potenciais efeitos nos variados contextos de operação.

Ao contrário de abordagens fiscalistas de avaliação, orientadas a produzir evidências sobretudo acerca da eficiência e, por vezes, sobre a eficácia das intervenções públicas, a perspectiva sistêmica aqui empregada inspira-se em um vetor mais amplo de critérios avaliativos como a relevância, coe-

rência, efetividade e sustentabilidade dos efeitos dos programas públicos. Ao contrário de abordagens tecnocráticas de avaliação, realizadas por equipes com *expertise* técnica, mas desconhecedoras da realidade operacional dos programas, a perspectiva sistêmica requer equipes multidisciplinares, com disposição de produção de conhecimento interdisciplinar, que aliem competência nos variados métodos e técnicas das Ciências Sociais Aplicadas e a vivência empírica dos diversos contextos de implementação dos programas.

O conjunto de pesquisas apresentado poderia caracterizar a avaliação proposta como do tipo somativa, na medida em que ela produz e sistematiza evidências típicas de estudos diagnósticos de públicos-alvo, problemas de implementação e de resultados e impactos do PDDE. Porém, ela é mais ampla do que isso. A escolha metodológica de orientar o plano de avaliação de um programa a partir dos critérios avaliativos ainda não é muito comum na prática avaliativa no Brasil. Já foi empregada anteriormente na avaliação do programa Água Para Todos e, no âmbito internacional, com muito mais regularidade pelos organismos internacionais do Sistema das Nações Unidas. Como discutido na seção anterior, trata-se de uma abordagem que procura resgatar uma matriz mais abrangente de valores públicos na condução do olhar avaliativo, ampliando o campo de visão e de práticas que caracterizam a área.

A aprendizagem interorganizacional com a Avaliação Sistêmica e Multicêntrica poderá ser de grande valia para o desenvolvimento institucional do FNDE, seja pelos insumos que trará para a coordenação e para a equipe envolvida nacional-

mente na gestão do PDDE, seja pela possibilidade de aplicar essa abordagem avaliativa para outros de seus programas.

2.5 Referências

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Conversão da Medida Provisória nº 455, de 2008. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. Brasília, DF: Vice-Presidência da República, 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=845673&filename=LegislacaoCitada%20PL%20509/2011. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prática de análise ex ante*. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 2018a.

BRASIL. Casa Civil Da Presidência Da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. v. 2. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BRASIL. INEP. Sistema de avaliação da educação básica: documentos de referência. Brasília, DF: INEP, 2018c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia-versao_1.0.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

GOMIDE, A. A. *et al.* *Desmonte e reconfiguração das políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea, 2023.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. *Avaliação de Quarta Geração*. Campinas: Ed.Unicamp, 2011.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 1., 2015, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015. p. 1-25.

HORTA NETO, J. L. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. *Revista De Educação PUC-Campinas*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 37-53, jan./abr., 2018.

JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais*. Campinas: Alínea, 2016a.

JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 117-142, 2016b.

JANNUZZI, P. M. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, São Paulo, v. 11, n.2, p. 1-12, 2022a.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de impacto de programas e projetos educacionais e culturais. *Revista Observatório*, São Paulo, v.33, n.1 p. 12-25, 2022b.

JANNUZZI, P. M.; MONTAGNER, P. Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil. In: POCHMANN, M.; CASTRO, J. (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p.231-254.

KOGA, N. et al (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Ipea, 2022.

MINAYIO, C. et al. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

OCDE. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021.

PATTON, M.Q. *Utilization-focused evaluation: the next century text*. Thousand Oaks, US: Sage Publications, 1997.

POCHMANN, M.; CASTRO, J. (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

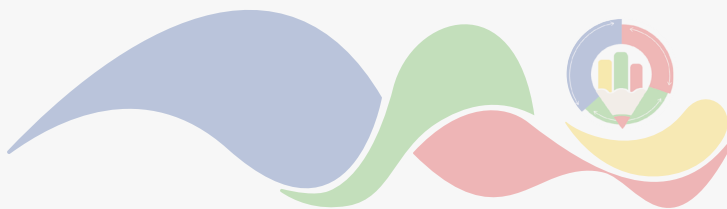
ROSSI, P. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, US: Sage Publications, 2004.

ROUTH-DEUBEL, A. N. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: _____ (org.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: UNC, 2020. E-book (372 p.). Disponível em: <https://amz.onl/c7NdDFG>. Acesso em: 31 mai. 2022.

RUEDIGER, M. *et al.* *Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

REIS, F.; JANNUZZI, P.M. O uso de Mapa de Processos e Resultados (MAPR) para construção de um Plano de Avaliação em Política Educacional: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *Cadernos do FNDE*, Brasília, ano 2, v.2, n. 4, p.1-14, jul./dez., 2021.

VINHAIIS, F.; DICK, P. Desigualdade, pobreza e os efeitos do mercado de trabalho e das políticas de transferência de renda no Brasil: evidências da década de 2010. *In: MATTOS, F. A. M. et al (org.). Desigualdades: visões do Brasil e do Mundo*. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 162-177.



3 ANÁLISE DO CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

Elisabete Ferrarezi

Gabriela Araújo Romão

Este estudo tem o objetivo de compreender quais foram os principais fenômenos políticos, econômicos e sociais que propiciaram que o Programa Dinheiro Direto na Escola entrasse na agenda do governo federal e tivesse continuidade ao longo de 28 anos. Para isso, discorre o desenho inicial e as principais mudanças ao longo de sua implementação, o arcabouço legal e institucional que deu base ao programa e ao seu financiamento, e, também, as ideias e valores prevaletentes que orientaram a sua concepção e o seu desenvolvimento. Este estudo faz parte da primeira etapa da Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) composta de Estudos de Avaliabilidade do Programa, como proposto em Jannuzzi (2016) e constitui uma ponte entre a análise e a avaliação propriamente dita.

O objetivo secundário do texto é contribuir para responder, provisoriamente, as questões relativas a dois critérios utilizados na pesquisa de avaliação: em que medida o programa possui relevância política e social, orientando-se pela resolução de problema público considerado prioritário por atores políticos e sociais? O programa demonstra coerência em relação às diretrizes de políticas educacionais e aos princípios e valores estabelecidos no arcabouço institucional e legal?

Após as considerações metodológicas, a seção 3.2 analisa o contexto do desenvolvimento do arcabouço legal e institucional da política educacional desde a década de 1990 e apresenta o financiamento do PDDE, a agenda governamental e os atores interessados. A seção 3.3 discute a questão da agenda governamental e identifica os atores envolvidos no programa. Em seguida, os objetivos, o público e os resultados esperados do PDDE são apresentados para entender o escopo do programa atual. A institucionalização do PDDE, na seção 3.4, analisa as principais mudanças pelas quais o programa passou relativas às regras, às leis, aos recursos financeiros e ao público atendido. Para isso, a sua trajetória é dividida em três períodos: Fase de implantação e institucionalização (1995-2002); Fase de ampliação e consolidação (2003-2013); e Fase de crise e resiliência (2014-2022). A seção 3.5 discute as inovações e os principais desafios da gestão do PDDE. Nas considerações finais, são analisadas as principais questões de pesquisa propostas: a entrada do tema na agenda e a continuidade do PDDE, os critérios de relevância, coerência e o caráter redistributivo, e ainda traz reflexões sobre os desafios do programa. O anexo traz

uma linha do tempo do PDDE com os principais marcos legais e as Ações Integradas a ele vinculadas que estão vigentes.

3.1 Metodologia

Como existem fatos históricos e dimensões sociais e políticas que devem ser explicadas ao longo do tempo, a análise de documentos legais e oficiais é a principal fonte de evidências, tendo por base o método sociológico objetivo e crítico, procurando captar as linhas fundamentais do conteúdo. A pesquisa bibliográfica e documental das fontes primárias fornece o aporte para entender a combinação de fatores que trazem o tema de transferência de recursos às escolas para a agenda governamental e, também, como fez com que o governo federal fosse receptivo à mudança. A pesquisa também contribui para identificar o modo como o problema foi processado e a proposta desenvolvida até se tornar uma política pública longa. A análise das fontes primárias é empregada para tratamento dos dados acerca do arcabouço legal e ideacional que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) utilizou na construção da proposta, a fim de examinar o sentido dos conceitos e das orientações utilizadas.

Os tipos de documentos analisados foram os decretos, as leis e as resoluções do programa, bem como a legislação sobre a organização da educação brasileira e seu financiamento. Os documentos foram classificados e tratados em ordem cronológica de acordo com suas dimensões temáticas. Para a análise, utilizou-se uma periodização relacionando os marcos legais e o contexto no qual as políticas educacionais foram implementadas. O método sociológico auxilia na parte central

da análise já que permite situar o documento em seu contexto político e social para explicá-lo. E, ainda, se aplica 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. Para Villanueva (2006), a definição descritiva de política pública inclui seu aspecto institucional, isto é, trata-se de decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro de seu campo 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. Já Saravia agrega as ideias e os valores em seu conceito. Para o autor, política pública envolve,

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*. (Saraiva, 2006, p. 28, grifo nosso).

O desenvolvimento da política pública é um processo político 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, ela constitui o próprio processo de desenho (formulação em pro-

cesso), na medida em que o conjunto de instrumentos planejados são colocados em ação e testados, reconfigurando as concepções iniciais. Ademais, muitas decisões são postergadas para a implementação, porque não houve acordo durante a formulação; o contexto e prioridades mudaram; os atores alteraram suas percepções no processo; nem todas as informações estavam disponíveis, porque pouco se sabe sobre o impacto real das medidas e, assim, o caminho é a experimentação (Ferrarezi; Rua, 2018).

Para a análise de como o PDDE surgiu e compreender quais foram os principais fenômenos que propiciaram que o tema entrasse na agenda do governo federal, o texto tem por base o referencial de 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*). Conforme 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 análise do contexto propicia compreender os debates e as disputas em torno de ideias, valores e propostas de diferentes atores (Jannuzzi; Reis, 2022). Nesse sentido, as proposições do neoinstitucionalismo histórico e sociológico constituem 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. 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. Ao fornecer protocolos, as instituições influenciam o comportamento dos atores com modelos cognitivos, a partir dos quais se define a ação para atingir objetivos e a interpretação do mundo (Hall; Taylor, 2003). Desse modo, 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).

Algumas instituições são tão convencionais que escapam aos questionamentos e estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo queira adotar. Em vista disso, para Hall e Taylor,

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. (Hall; Taylor, 2003, p. 199).

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

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

3.2 Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional do PDDE

Em 1995, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹ criou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento

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

do Ensino Fundamental (PMDE)² com o objetivo de simplificar e desburocratizar os procedimentos operacionais de repasses de recursos às escolas. O programa passaria a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1998, por Medida Provisória e, catorze anos depois de sua criação, passou a ter lei própria: Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

O PMDE foi o primeiro programa a repassar recursos financeiros da União diretamente às escolas com o objetivo de simplificar a transferência e a gestão. Prestava assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos.

Atualmente, com base na Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, a destinação anual de recursos financeiros repassados às instituições participantes tem por finalidade contribuir para: i) o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento; ii) promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e iii) incentivar a autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. Os recursos são divididos em custeio (para aquisição de materiais de consumo e a contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola), e capital (destinados à aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas) e podem ser empregados na aquisição de material, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção,

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

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.

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. Nos anos 1990 e 2000, o arranjo institucional propiciado pela descentralização e pelos fundos educacionais, bem como o aumento dos recursos via Salário-Educação, geraram avanços significativos em termos da oferta educacional e 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, possibilitaram conquistas na educação básica e influenciaram o desenho do PDDE.

3.2.1 Arcabouço institucional e legal

O PMDE surge no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em contexto de implementação dos direitos sociais e da descentralização estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em momento de difusão internacional de reformas do Estado, sob a influência da nova gestão pública e das reformas pró-mercado e de ajuste fiscal. Já a agenda pública reformista da Constituição de 1988 tinha como impulso as

ideias de descentralização para promover maior autonomia dos entes federados e a democratização.

Foram vários os avanços da CF de 1988 na educação com destaque para os que tiveram influência direta no desenho do PPDE: a gestão democrática do ensino público; oferta de programas suplementares; o dever de a União organizar o sistema federal de ensino e exercer a função redistributiva e supletiva, a fim de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios, estados e ao Distrito Federal; e a definição de um percentual de impostos para a manutenção e o desenvolvimento da educação. Especificamente, o seu Art. 212 institui um percentual mínimo dos impostos arrecadados pelos entes da federação que deveriam ser aplicados na educação, foi a principal referência à criação do PMDE e para a legislação posterior (Lei de Diretrizes e Bases e Plano Nacional de Educação). O referido artigo estabelece a utilização dos recursos do Salário-Educação na Educação Básica como fonte adicional para financiar programas suplementares. O PDDE é, assim, financiado com recursos do Salário-Educação³ em caráter suplementar pela União.

Embora o modelo colaborativo tenha sido explicitado na CF de 1988, ela não determinou como seria essa colaboração. Desse modo, a implementação da política educacional brasileira teve um grau menor de coordenação nacional se comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social.

3 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.

No entanto, a partir de 1995, houve um reforço da coordenação intergovernamental pelo governo federal por meio de instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação, sistemas de informação e avaliação nacional (Abrucio; Segatto, 2014).

Na próxima seção, veremos os principais marcos legais e institucionais que influenciaram direta ou indiretamente o PDDE.

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

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia, convocado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Dessa 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 (Brasil, 1993). Ao assumir esse compromisso, o então Ministério da Educação e do Desporto (MEC) 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 o combate ao analfabetismo.

O Plano Decenal estabeleceu como meta a qualidade da escola, vista como agência promotora da cidadania, e a meta de assegurar que os direitos da criança às necessidades básicas de

aprendizagem deveriam ser garantidos. O documento sobre o processo de consulta feito para elaborar o plano já apontava que a comunidade e gestores deveriam ser os 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).

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 fazia um diagnóstico da educação brasileira, apontando vários problemas, com destaque para: 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 para as questões do magistério e desvalorização da carreira docente; exclusão de alunos e de professores do acesso e do benefício das tecnologias; 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 e desarticulação entre os níveis de governo (Brasil, 1993).

Iniciativa do governo Itamar Franco (1992-1994), o Plano Decenal foi coordenado pelo MEC e passou por debate com municípios, estados, entidades representativas da sociedade civil, universidades e poderes legislativo e judiciário.

3.2.1.2 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Diretor) foi apresentado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em setembro de 1995 – após 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 da 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 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 (Brasil, 1995a). As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção, e o modo 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 estatais 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 (privatização) ou do terceiro setor (publicização). Nesse sentido, a parceria com organizações da sociedade civil parecia constituir tanto uma tentativa para a redução dos custos, quanto para gerenciamento mais flexível, que propiciasse mais autonomia. As reformas criaram arranjos administrativos e institucionais para políticas públicas e colocaram na agenda novos instrumentos gerenciais abrindo um campo para inovações no governo federal (Ferrarezi, 2007).

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 maior abertura à participação e autonomia da comunidade na gestão escolar e buscava flexibilidade no repasse voluntário de recursos pelo governo federal.

3.2.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)

Com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996a) houve definição mais clara da responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre esferas de governo, cabendo à União a coordenação da política nacional de 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; Jaccound, 2005).

A CF de 1988 estabelece no Art. 206 a *gestão democrática* do ensino público, na forma da lei. A Lei seria a LDB, que assegurou aos sistemas de ensino liberdade de organização e estabeleceu, em seu Art. 3º, que o ensino seria ministrado com base em princípios, destacando-se a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. O Art. 14 da LDB e, posteriormente, o Art. 22 do Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014), afirmam que os sis-

temas de ensino definiriam as normas da gestão democrática, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares em conselhos escolares. No Art. 15, a LDB prevê que os sistemas de ensino assegurariam às unidades escolares públicas progressivos graus de *autonomia* pedagógica e administrativa e de gestão financeira. A LDB dispõe que o ensino fundamental teria duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, com o objetivo a formação básica do cidadão.

Em suma, a LDB orientou as políticas públicas da educação, indicou a formulação de um Plano Nacional de Educação, preencheu algumas lacunas da CF de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios (Abrucio; Segatto, 2014). Ainda, a questão da autonomia foi tratada sob diferentes dimensões e tornou mais evidente o princípio constitucional de gestão democrática (Brasil, 1996a).

Observa-se, assim, que as ideias mestras do PMDE, ao dar ênfase à democratização e à descentralização da gestão educacional, já antecipavam preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), isto é (Brasil, 1996a)

3.2.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

A Carta Magna definiu como comuns as competências na educação fundamental e estabeleceu que os governos municipais deveriam dar prioridade ao seu atendimento. A oferta

de ensino fundamental é responsabilidade de estados e municípios, que deveriam gastar 25% da sua receita disponível nessa modalidade e se articular para garantir o atendimento universal aos alunos. A União deveria aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Brasil, 1988, Art. 211, 212).

As desigualdades de capacidade de gasto dos estados e municípios; porém, 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). Ademais, havia indefinição em relação às responsabilidades dos governos subnacionais, ausência de critérios objetivos de redistribuição de recursos 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 promover a valorização salarial dos professores, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) com duração de dez anos (Arretche, 2012).

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 induziram à municipalização e à universalização sem precedentes (Abrucio; Segatto, 2014).

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 o pagamento de seus professores (Cardoso Jr; Jaccoud, 2005). 15% de 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 anualmente. Ao MEC caberia atuar diretamente na coordenação da política nacional para o ensino fundamental, elaborar os Parâmetros Curriculares Nacionais, além de programas de execução descentralizada para a melhoria da qualidade e do acesso, como o PDDE, Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE), Programa Nacional do Material Escolar (PNME) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Cardoso Jr; Jaccoud, 2005).

As receitas dos fundos são complementadas pelos recursos da União por intermédio do FNDE, a fim de 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, o Fundo

financiava exclusivamente o ensino fundamental em detrimento das outras etapas.

A Emenda Constitucional (EC) nº 14, que criou o Fundef, determinou ainda 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 governos subnacionais (Brasil, 1998, Art. 211). Segundo Abramo e Lício (2020), 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.

3.2.1.5 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 Luiz Inácio Lula da Silva, 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 a *todas* as etapas da educação básica, 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).

A Emenda trouxe ainda o reforço ao piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação 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).

O Fundeb é um fundo de âmbito estadual composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação (Brasil, 1988, Art. 212, Art. 212-A). Todo o recurso é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária das Unidades Federativas (UF) (Brasil, 1988, Art. 211, §2º e 3º). Nesse sentido, os municípios utilizam os recursos provenientes do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e, 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). O Fundo definiu que, pelo menos 60%, seriam destinados 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 de 15% para 20% dos impostos e a complementação ao Fundeb pela União para projetos direcionados à

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 recursos do governo federal para o Fundef, em 2006, passaram de R\$ 400 milhões para R\$ 4,8 bilhões no Fundeb em 2008, atingindo R\$ 9,1 bilhões, em 2010, segundo o FNDE (Cunha *et al.*, 2016 *apud* Abramo; Lício, 2020). A proibição da utilização do Salário-Educação na complementação da União resultou em um aumento na participação total do governo federal na educação básica. Isso ocorreu tanto pela complementação ao Fundeb quanto por meio de programas federais (Abramo; Lício, 2020).

O Fundeb criou um arranjo federativo para negociação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), e fortaleceu a representação dos usuários da escola nos conselhos com a participação de pais e estudantes, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal (Sena, 2008; Pinto, 2007).

Com vigência de 14 anos, o Fundeb foi mais uma tentativa de equalizar as oportunidades educacionais e combater as desigualdades orçamentárias. 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 o padrão de qualidade. Os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos, e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração.

O Fundo 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 regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A contribuição da União nesse novo Fundeb sofrerá um aumento gradativo, até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Passará de 10%, do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% em 2021; em seguida, 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, que foi 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.

3.2.1.6 Os Planos Nacionais de Educação (PNEs)

A CF de 1988 determinou que a lei estabeleceria o Plano Nacional de Educação, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público. Assim, treze anos depois da CF de 1988, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011). O Plano estabeleceu metas para formação de docentes, definiu percentuais mínimos de recursos financeiros para determinadas modalidades de ensino e definiu metas para padrões mínimos de infraestrutura física das escolas para o ensino fundamental, como instalações físicas para serviço de alimentação escolar, instalações sanitá-

rias, espaços para esporte recreação, biblioteca etc. Ele definiu como meta a elaboração, no prazo de um ano, de padrões mínimos nacionais de infraestrutura (Brasil, 2001).

Em relação ao financiamento, o presidente FHC vetou a elevação dos gastos públicos em educação para 7% do Produto Interno Bruto (PIB), em 10 anos, e vetou a orientação dos orçamentos para a alocação de valores por aluno que correspondessem a padrões mínimos de qualidade. Os vetos ao PNE tiveram como justificativa os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Cruz, 2011).

O plano não apontou mecanismos de financiamento, os planos estaduais e municipais previstos não se efetivaram na maior parte dos estados e municípios, tampouco foi estabelecido o Sistema Nacional de Educação que regulamentasse o regime de colaboração. 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).

O Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, define os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis. As metas vão desde a universalização da educação infantil até a ampliação do investimento público para a melhoria da educação básica. A Meta 19 estabelece a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação da população nos processos decisórios da educação e a promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da

União (Brasil, 1996a, Art. 12, § II). As dimensões de autonomia detalhadas no Plano são referências básicas que já vinham sendo experimentadas na descentralização de recursos financeiros pelo PDDE.

Um dos avanços desse PNE foi a previsão de aumento nos investimentos públicos com meta de aplicação de recursos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegurasse atendimento às necessidades de expansão com padrão de qualidade e equidade (Brasil, 2014).⁴ A Lei do PNE 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 sem regras claras até os dias atuais.

3.2.1.7 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. A LDB regulamentou o Art. 212 da Constituição e definiu a MDE como aquelas despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

4 A meta 20 estabelece: 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 ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. (Brasil, 2014).

Já as funções redistributiva e complementar dos recursos da União, segundo o § 1º do Art. 211 da Constituição Federal, *visam a 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 no Art. 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 governos subnacionais. 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 Art. 68 da LDB, a origem dos recursos financeiros destinados à educação brasileira são: receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do Salário-Educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; outros recursos previstos em lei (Brasil, 1996a).

O PDDE é financiado integralmente pelo Salário-Educação. Criado em 1964 (Lei nº 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 bási-

ca.⁵ Ele é recolhido ao FNDE, sendo os destinatários de cotas a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Da arrecadação líquida, 10% ficam com a União (FNDE), destinados a financiar políticas de assistência técnica e financeira, como o PDDE.⁶ O restante dos recursos (90%) é distribuído na cota federal (1/3) e nas cotas estaduais e municipais (2/3), as quais são divididas de modo proporcional ao número de matrículas de cada rede e de acordo com a arrecadação em âmbito estadual. Ao FNDE cabem, assim, aproximadamente 40% dos recursos arrecadados quando somados os 10% iniciais e a cota federal, e aos governos subnacionais cabem 60% (Lei nº 10.832/2003, EC nº 53/2006) (Brasil, 2003, 2006).

Em que pese a sua importância, de acordo com Lutz (2021) a distribuição das cotas estaduais e municipais não possui 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. Essa limitação é demonstrada a partir de um levantamento que identificou que mais de 60% dos recursos do Salário-

5 § 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).

6 Em 2004, foram introduzidas mudanças no Salário-Educação. Uma delas 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).

-Educação, incluindo a cota estadual e a municipal ficaram na região mais rica do país (Lutz, 2021).

Em termos de magnitude, o Salário-Educação é a segunda maior fonte de financiamento da educação pública no país, saindo de 10,34 bilhões, em 1997, para 21,29 bilhões, em 2019 (Lutz, 2021). Nesse cenário, o PDDE passou a receber mais aporte de recursos financeiros e aumentou a oferta dos programas de assistência técnica e financeira, principalmente a partir de 2004, no primeiro Governo Lula, crescimento esse que se estendeu até o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Segundo Lutz (2021), no período de 2008 a 2017, o PDDE foi o programa que mais recebeu recursos oriundos do Salário-Educação. 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), quanto o repasse de recursos dos programas federais do FNDE são fundamentais para possibilitar equidade na redistribuição de recursos para os entes em situação relativamente desfavorecida (Castioni; Cardoso; Cerqueira, 2021). Nesse quesito, os critérios de diferenciação para os repasses de recursos do PDDE visam, de certo modo, minimizar as desigualdades educacionais no país, em contraponto às distorções na distribuição das cotas do Salário-Educação.

A próxima seção analisa como o tema da infraestrutura tornou-se prioridade na agenda governamental e o papel dos atores interessados e envolvidos no PDDE.

3.2.2 A agenda governamental e os atores no PDDE

Os atores políticos e sociais, segundo Kingdon (1995), influenciam o estabelecimento das agendas governamentais, que consistem em uma lista de temas inicialmente estabelecidos aos quais os atores dedicam atenção a fim de incluir as questões de seu interesse na lista de prioridades. 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, funcionários do Congresso, consultores, analistas dos grupos de interesse e especialistas. Estes são vitais na geração de alternativas de políticas públicas, possuindo recursos como tirocínio, experiência acumulada e padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e grupos de pressão (Kingdon, 1995).

Os atores valem-se de recursos econômicos, informacionais e capital político para influenciar o processo político e apoiar ou rejeitar as decisões com base em narrativas e propostas baseadas em valores sociais ou marcos legais. O posicionamento dos atores não constitui blocos estanques, podem ter diferentes perspectivas e concordarem em apoiar determinadas propostas e discordarem 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 empreendedores de políticas são aqueles atores, assim chamados, quando conseguem ligar o problema à corrente de

política pública. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios, reconhecimento, promoção de seus valores e ideologias e pela paixão e 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. 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 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 nos 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. A janela de oportunidades 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 correntes – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados (Kingdon, 1995).

As comunidades de políticas para Kingdon (1995) circulam suas ideias, num processo cujo propósito é convencer e preparar membros da comunidade para as suas propostas, para não perder uma oportunidade quando ela aparecer.

A sobrevivência de uma ideia depende de sua viabilidade técnica, dos custos, de valores e concordância dos membros da comunidade e da força de consenso que mobilizam, porque tanto grupos de especialistas, quanto atores políticos devem aceitá-las (Kingdon, 1995). Esse processo é longo e crucial para a mudança nas políticas públicas.

No caso das comunidades de políticas da educação, que foram mobilizadas desde a Constituinte, elas foram particularmente importantes no desenho dos marcos legais da educação, trazendo suas propostas e princípios para o debate público como a autonomia escolar e gestão democrática que influenciaram o PDDE. Já o ator visível de destaque foi o então Ministro de Educação, Paulo Renato, que estabeleceu a prioridade para o presidente do FNDE que delegou a elaboração do desenho inicial a um burocrata de carreira e a sua equipe (atores invisíveis), no início do mandato do presidente FHC. Voltaremos a esse tópico na próxima seção.

Os principais atores envolvidos direta ou indiretamente na implementação do PDDE atual são identificados a seguir. 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 das escolas (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial se beneficiam do acesso mais rápido ao orçamento e, em princípio, de modo mais flexível do que os convênios. A gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada nas secretarias de educação, desloca-se para a unidade escolar. Essas entidades têm interesse direto na au-

togestão escolar e utilização eficiente dos recursos e eficácia das ações executadas.

2. Dirigentes de UEx e EM que devem prestar contas referentes aos recursos ao FNDE. Possuem interesse em assegurar que os recursos sejam aplicados de modo eficaz, eficiente e transparente com menor custo administrativo possível.

3. Os alunos e as alunas, que são beneficiados com acesso a escolas com melhores condições de infraestrutura e de ambiente escolar, podendo ter impacto em seu desempenho educacional. Também podem ser beneficiados quando exercem o direito de participar das decisões relativas a projetos a serem financiados.

4. Comunidade escolar, que pode participar da eleição de prioridades e do plano de aplicação e emprego dos recursos. É beneficiada pela autonomia na definição de prioridades, bem como com os resultados e impactos do programa.

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.

No nível federal, os atores envolvidos são:

6. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelo desenho e gestão do programa de transferência voluntária de recursos, assistência técnica às escolas e aos entes, e pelo monitoramento e avaliação do PDDE. Seu interesse é gerar mais eficiência na execução dos recursos públicos e efetividade dos objetivos do programa.

7. Secretarias do Ministério da Educação, responsáveis pelo desenho e implementação de Ações Integradas ao PDDE, cujo interesse é que seus programas sejam implementados segundo suas diretrizes e metas com eficácia e eficiência.
8. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que realiza o Censo Escolar, cujos dados são enviados ao FNDE, que faz o recorte de seu público-alvo para projetar o orçamento anual.
9. Banco do Brasil (BB) que é o agente operador do Programa. O repasse pela União é feito nas contas das escolas vinculadas ao Banco do Brasil.
10. Órgãos de controle externo e interno.

3.3 Desenho e gestão do PDDE atual

Esta seção proporciona uma visão geral do desenho atual e de aspectos da gestão do PDDE. Além dos objetivos público e resultados esperados, identifica as principais regras relativas à adesão, às obrigações, aos critérios para o repasse, para a utilização de recursos e das prestações de contas

3.3.1 Objetivos, público e resultados esperados do PDDE

Em oficinas realizadas pela coordenação do PDDE para definição do marco lógico do programa (FNDE, 2020), a equipe 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; já as precariedades pedagógicas dizem respeito ao projeto político pedagógico e materiais básicos para a escola; e “básicas e imediatas” circunscrevem as necessidades fundamentais e urgentes (Labrea; Vasconcelos; Viana, 2022).

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

- Causas implícitas: dependência da gestão dos entes federativos e morosidade e/ou não atendimento de suas demandas; 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 fornecer 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.

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 seriam

realizadas sem esses recursos e comprometeriam a qualidade geral da educação ofertada.

Os objetivos do PDDE, instituídos no Art. 22 da Lei nº 11.947 de 2009, são: 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, que contribuam 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 o regem. Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução nº 15 CD/FNDE/MEC, 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 um exercício analítico, apresenta-se uma síntese dessas normas, a fim de identificar o público e os principais objetivos do PDDE (Quadro 1).

Quadro 3.1 - Público e principais objetivos do PDDE

Objetivos	Público
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 o controle social.	Escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, as escolas de educação especial qualificadas como beneficiárias de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, as escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (Art. 23, Lei nº 11.947 de 2009).

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Brasil (2009, 2021).

Os recursos do PDDE Básico são destinados a beneficiar estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica; 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 apareça nas normas, os alunos e a comunidade escolar podem ser considerados como público que é objeto do programa, pois são os beneficiários diretos das melhorias empreendidas com os recursos.

De acordo com nossa interpretação, o principal produto do PDDE aos beneficiários é o provimento dos recursos suplementares da União às escolas para manutenção de infraestrutura física e pedagógica, e os 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. (Labrea; Vasconcelos; Viana, 2022, p. 186).

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.

3.3.2 Visão geral da gestão do PDDE

O PDDE engloba vários programas, denominados Ações Integradas, que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, estipulados em resoluções. O repasse de recursos pelo FNDE do PDDE às escolas é realizado para as seguintes 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. Para receber recursos, a UEx deve realizar a atualização dos dados da entidade, do domicílio bancário e do percentual que deseja receber em custeio e capital; estar com o mandato do dirigente da UEx vigente no ano de repasse (no Sistema PDDEWeb e na Agência Bancária) e estar adimplente com as prestações de contas de recursos.
- **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.

A adesão da EEx e UEx ao programa é feita pelo Sistema PDDEWeb e para a EM é por meio do Cadastro e Habilitação de Ente/Entidade.

As obrigações da UEx envolvem uma série de procedimentos regulamentados em normas específicas do programa e em leis do Terceiro Setor:⁷ a) Recolher as parcelas correspondentes ao tributo quando da contratação de serviços de pessoas físicas e incidirem impostos de renda; b) Apresentar a Escrituração Contábil Fiscal, na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da fazenda; c) Apresentar as Declarações de

7 Para a regularidade jurídica, de acordo com a Lei nº 13.019/2014, o Estatuto Social da OSC e todas as suas alterações devem estar registradas no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas e ela deve manter os dados cadastrais no CNPJ atualizados.

Informações Escrituração (ECF) de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), ainda que de isenção ou negativa, nas formas e prazos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal; d) Apresentar a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e 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 tributos incidentes sobre serviços contratados a expensas do programa, bem como para informar-se sobre outros encargos tributários, fiscais, previdenciários ou sociais a que estão sujeitas (Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021).

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, 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). Os critérios para a fixação de valores fixos e *per capita* do repasse de recursos variaram ao longo da trajetória do programa em razão das mudanças nas prioridades da agenda governamental e de emergências, como a pandemia de Covid-19.⁸

8 O cálculo atual do repasse de recursos é regido pela Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021 e Resolução nº 6, de 27 de junho de 2022. (Brasil, 2021, 2022b).

A proibição de uso dos recursos incluem: pagamento de pessoal; ações que já são financiadas por outros programas do FNDE; manutenção predial; passagens e diárias; combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes; flores, festividades, comemorações, prêmios, presentes etc.; edificação e ampliação de áreas construídas; tarifas bancárias e tributos não incidentes sobre os bens e serviços contratados; auxílio assistencial ou individual e pagamento, por serviços prestados, a militar ou a servidor público da ativa. 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 das escolas com a UEx são encaminhadas às EEx e envolve uma série de documentos como extratos bancários e notas fiscais e o preenchimento de formulários (demonstrativo da execução da receita, despesa e de pagamentos efetuados; relação de bens adquiridos ou produzidos). Já as prestações de contas dos recursos transferidos às EEx e EM são feitas mediante o registro dos dados no SiGPC (Brasil, 2022b). A suspensão do repasse dos recursos do PDDE e das Ações Integradas ocorre quando houver omissão na prestação de contas, rejeição da prestação de contas, utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos e cadastro do mandato do dirigente desatualizado.

3.4 A trajetória de institucionalização do PDDE

O PDDE é considerado um dos programas de financiamento educacional mais duradouros para a educação básica no país e o primeiro a entregar recursos diretamente às escolas. Um dos aspectos que chamam a atenção é a sua continuidade, atravessando diferentes conjunturas e crises diversas. Ao longo de 28 anos, O PDDE passou por diferentes governos e alterações de caráter legal, financeiro e operacional, mantendo seu principal objetivo de apoiar a manutenção dos serviços de infraestrutura mínimos para a escola com o propósito de gerar autonomia e responsabilidade no que tange aos serviços escolares (Oliveira *et al.*, 2022).

Em busca dos fenômenos que possibilitaram que o tema entrasse na agenda prioritária e tivesse continuidade, a trajetória do PDDE é analisada com base em três períodos, correspondentes aos seguintes critérios: mudanças significativas na conjuntura política e econômica, na legislação da política educacional, no desenho do programa, no aporte de recursos financeiros e no volume de público atendido. Os três períodos são: Fase de implantação e institucionalização do PDDE – 1995 até 2002; Fase de expansão e fortalecimento do PDDE – 2003 até 2013; Fase de crise e resiliência do PDDE – 2014 até 2022 (ver linha do tempo no anexo).

A seguir são apresentados o contexto em que o programa estava inserido, o desenho em cada um desses momentos, as ideias e os valores que o regiam e as suas principais mudanças. No início de cada seção, os critérios utilizados para a periodização são explicitados.

3.4.1 Fase de implantação e institucionalização do PDDE (1995 até 2002)

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

A educação era concebida no plano de governo de FHC como requisito fundamental para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico do país. O coordenador do plano foi Paulo Renato Souza, que depois assumiria o MEC, cuja permanência nos dois mandatos favoreceu a continuidade das políticas públicas educacionais. No início do mandato, o ministro lançou a campanha “Acorda Brasil” para mobilização da sociedade em torno da universalização do acesso, combate à evasão escolar e da necessidade de reformas que elevassem a qualidade do ensino.

Desse modo, o governo federal investiu recursos políticos nas reformas educacionais, criando mecanismos de financiamento e coordenação, porém esse processo não foi acompanhado de recursos financeiros suficientes para enfrentar os problemas diagnosticados. O gasto do ensino fundamental ficou estagnado no início do mandato do governo FHC e, com a crise de 1999, a política econômica ficou extremamente

restritiva, orientada pela LRF e busca de superávit primário, tendo como consequência o decréscimo real dos gastos sociais. Assim, 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 a protegeram do ajuste e da recessão do período. É nesse contexto de restrição econômica e de queda dos gastos sociais que o PDDE é criado e implementado.

3.4.1.1 As ideias e o desenho original do PMDE

A proposta de mudança na tramitação do repasse dos recursos públicos para as escolas era considerada prioridade do Ministro da Educação, de acordo com um dos servidores que participou do desenho inicial do PMDE. Isso é condizente com o diagnóstico do governo, segundo o qual o principal problema na educação eram a gestão e o longo percurso do recurso até chegar a sua destinação final. De acordo com esse servidor, o principal objetivo 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* Mafassioli, 2017, p. 155). O desafio era executar o repasse direto porque as escolas não têm personalidade jurídica própria 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 gestores tiveram que enfrentar obstáculos de ordem legal e administrativa e os dirigentes do FNDE e do MEC 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. O programa teve o início de sua implementação em maio de 1995, o que indica a alta prioridade na agenda decisória.

O contexto para a superação dos obstáculos era favorável porque havia abertura para inovação e circulavam novas propostas sobre gestão e arranjos institucionais de políticas públicas. Havia a influência das ideias de desburocratização e da reforma da Nova Gestão Pública, que preconizavam celeridade e simplificação de procedimentos administrativos, e a abertura à participação do Terceiro Setor na provisão de políticas públicas. Paralelo à ideia de publicização do Plano Diretor, havia outra concepção, desenvolvida pela antropóloga Ruth Cardoso – presidente do Conselho da Comunidade Solidária –, que trouxe para a agenda o debate sobre o fortalecimento das organizações da sociedade civil na esfera pública, negociou e fez a reforma do Marco Legal do Terceiro Setor e implementou programas em parceria com associações civis (Ferrarezi, 2007).

Nesse contexto, o PMDE salientava a importância de ampliar o protagonismo dos atores e autonomia escolar, conforme justificativa em sua primeira resolução:⁹

9 Resolução de nº. 12, de 10 de maio de 1995. (Brasil, 1995b).

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, 1995b, grifo nosso).

De acordo com a sua primeira normativa, o PMDE deveria repassar diretamente às escolas públicas recursos para o custeio e a manutenção de atividades pedagógicas e de infraestrutura, e incentivar a autogestão escolar, segundo o número de alunos matriculados e priorizando as escolas das regiões mais carentes (Brasil, 1995b). Cabe salientar que inicialmente a implementação ocorreu mediante celebração de convênio entre o FNDE e secretarias estaduais e municipais de educação, com o intuito de envolver as três esferas de governo no recebimento dos recursos pelas escolas (Brasil, 1995b).

3.4.1.2 As regras para transferência de recursos

Os recursos, nas duas primeiras normativas do PMDE,¹⁰ deveriam ser transferidos pelo FNDE diretamente às UEx, de acordo com o convênio firmado com os governos subnacionais. Para as escolas sem UEx, caberia à Secretaria Estadual de Educação e Prefeitura Municipal o papel de conveniente e executora (Brasil, 1995b, 1996b). Os recursos poderiam ser utilizados na conservação e manutenção do prédio escolar, na aquisição de

10 Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995 e Resolução nº 4, de 14 de fevereiro de 1996.

material necessário ao funcionamento da escola, aperfeiçoamento e capacitação de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implantação do projeto pedagógico, obtenção de material didático/pedagógico e desenvolvimento de diversas atividades educacionais (Brasil, 1995b, 1996b).

Na primeira normativa, os beneficiários do programa eram, essencialmente, as escolas públicas de ensino fundamental. Em 1996, observou-se a inclusão das escolas públicas e supletivos, inclusive de educação especial e indígena e, em 1997, a Resolução nº 3 apresentou alterações nas regras de transferência de recursos. Inseriu o limite mínimo de vinte alunos matriculados nas escolas, além da inclusão das OSC voltadas à educação especial, que atendessem até cinco alunos (Brasil, 1997). Para receberem os recursos, as escolas precisavam criar uma Unidade Executora e os valores passaram a ser divididos entre despesas de custeio e de capital, de modo diferenciado: as Regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste e as escolas de Educação Especial recebiam valor maior que as Regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal.

A obrigatoriedade do repasse direto para as UEx exigiu intensa mobilização para a criação e a implantação nas escolas de ensino fundamental (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).

O número de escolas com UEx no período de 1995 e 1998 teve crescimento expressivo: 368%, segundo Mafassioli (2017). Em 1995, havia no total 11.643 escolas com UEx atendidas e 132.663 sem UEx; e, em 1998, 54.591 escolas com UEx atendidas e 75.041 sem UEx (Manual FNDE: Dinheiro direto na escola 4 anos *apud* Mafassioli, 2017).

3.4.1.3 A Medida Provisória do PDDE e alterações subsequentes

O Programa ganha força de lei 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. O seu desenho passou por alterações relevantes em relação à Resolução anterior: *fim da obrigatoriedade de convênio*, sendo que o processo de transferência de recursos financeiros seria efetivado automaticamente pelo FNDE; exclusão da regra que exigia um número mínimo de alunos matriculados para o recebimento de recursos; obrigatoriedade de criação e implantação das Unidades Executoras nas escolas de ensino fundamental (Brasil, 1998a).

A UEx¹¹ deveria ser formada por membros da comunidade escolar, professores, diretores, servidores da escola, pais de alunos, que deveriam participar de sua gestão administrativa, financeira e pedagógica. Ela constituía o principal mecanismo que possibilitou a efetivação da política de descentralização

11 O Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998, que regulamentou a MP 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 FNDE. (Brasil, 1998b).

de recursos e do exercício do controle social das ações implementadas pelo PDDE.

Em 1998, o primeiro Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) Escola foi concebido no âmbito do acordo de empréstimo entre o MEC e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Ele era voltado ao ensino fundamental em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Poderiam participar do projeto PDE Escola, as unidades escolares com UEx (Brasil/Mec/Fundescola, 2002 *apud* Mafassioli, 2017). Dessa forma, as UEx, com mais de duzentos alunos matriculados no ensino fundamental passaram também a receber e gerenciar os recursos do PDE Escola, dando início ao processo de disseminação do modelo de descentralização de recursos do PDDE a outros programas.

Em 1999, o PDDE apresenta um novo princípio na Resolução nº 3, que institui que o critério redistributivo dos recursos deveria ser adotado de modo a garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país (Mafassioli, 2017).

No ano 2000, com a Resolução nº 8, a adesão ao programa continuou ocorrendo para escolas públicas que apresentassem matrícula superior a vinte alunos no ensino fundamental, inclusive educação especial. Todavia passou a exigir que as escolas com número superior a noventa e nove alunos dispusessem de arranjo. Há ainda outras alterações com destaque para: exigência de apresentação da ata da assembleia de elei-

ção e posse do diretor de UEx; estabelecimento de prazo limite de cadastramento para recebimento de recursos do PDDE e retorna ao FNDE da responsabilidade pelo julgamento das prestações de contas (Mafassioli, 2017).

Ainda em 2000, a Resolução nº 24, de 05 de outubro, flexibilizou o repasse de recursos. De acordo com o Art. 8º, os saldos financeiros, em 31 de dezembro, nas contas bancárias em que foram depositadas as transferências, deveriam ser reprogramados para o exercício seguinte com observância ao objeto de sua transferência (Brasil, 2000).

Em 2001, a MP nº 1.784 que criou o PDDE é alterada por meio da MP nº 2.178-36. O objetivo é o mesmo, mas há introdução do “caráter suplementar” do programa na redação: “prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar” (Art. 9º). Já em relação à prestação de contas, há novas regras, como a responsabilização civil, penal e administrativa para declarações falsas feitas na prestação de contas; a obrigatoriedade de guarda e organização dos documentos das prestações de contas; e a realização de auditoria da aplicação dos recursos por amostragem pelo FNDE; e deixa claro que a fiscalização dos recursos é de competência do TCU, do FNDE e do CAE.

Em relação aos recursos financeiros, de acordo com os autores do Capítulo 5 deste livro, o orçamento nominal do PDDE em 1995 foi de R\$230 milhões de reais e no final do governo FHC, em 2002, o orçamento era de aproximadamente 0,3 bilhões de reais.¹²

12 O valor nominal para 2002 foi atualizado de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE.

3.4.2 Fase de expansão e fortalecimento do Programa (2003 até 2013)

Esse período corresponde aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e os três primeiros anos do mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), num total de dez anos. É um momento em que se observa o fortalecimento da política educacional com mais aporte de recursos, aumento de receitas do salário educação e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas. No caso do 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” (Farenzena, 2012, p. 112).

Além do crescimento de recursos, os marcos desse período foram a instituição da primeira lei do programa; a criação do Fundeb que ampliou os recursos financeiros para a educação, em comparação ao Fundef; o aprofundamento do padrão de coordenação intergovernamental, por meio de programas que redistribuíam recursos e incentivaram a articulação entre níveis de governo; e a Emenda Constitucional nº 59 (2009), que ampliou a obrigatoriedade de atendimento a outras etapas da educação básica.

3.4.2.1 Ampliação de recursos para a educação e PDDE

Entre 1995 e 2003 não houve acréscimo na tabela de repasses de recursos destinados às escolas pelo PDDE.¹³ Esse quadro

13 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).

muda a partir da Resolução FNDE nº 10, de 2004, que alterou os valores, acrescentando um fator moderador/fator de correção ao número de alunos matriculados (Mafassoli, 2015).

Com a melhoria na economia houve 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, mais do que dobrou: 21,29 bilhões. Nesse cenário favorável, o PDDE passou a receber mais aporte de recursos 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, ele passa a ter diminuição nos recursos (Lutz, 2021).

Como demonstram no Capítulo 5 deste livro, o orçamento nominal do PDDE em 1995 foi de R\$ 230 milhões de reais. Entre 1996 e 2006, o valor orçamentário manteve-se constante, em torno de R\$300 milhões de reais. A partir de 2007, os valores passaram a aumentar de maneira gradativa saindo de 500 milhões e chegando a 2,71 bilhões em 2013, maior valor alcançado na série histórica até 2022.

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 os seguintes critérios que orientaram o programa: a) Socioeconômico, demográfico, geográfico: parcela extra para escolas rurais; PDDE educação integral priorizou as escolas das capitais e das re-

giões metropolitanas; b) Socioeconômico, vulnerabilidade social: 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 para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; d) Desempenho ou cobertura educacional: parcela extra de recursos do PDDE para escolas que atingiram a meta do IDEB de 2007 e e) recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB.

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

3.4.2.2 Mudanças no desenho e o Plano de Ações Articuladas (PAR)

Em 2005, a Resolução nº 17 do FNDE estabeleceu algumas mudanças: as escolas receberiam os recursos financeiros do PDDE em parcela única anual; a obrigatoriedade da criação da UEx reduziu de 100 para 50 alunos; escolas com até 50 alunos sem UEx receberiam por meio da EEx; com até 99 alunos era facultada a formação de consórcio, de modo a constituírem uma única UEx que as representasse; a escola poderia definir o percentual de verba que quer receber na rubrica custeio ou

investimento e as escolas de educação especial passaram a ter valores mais altos do que as demais escolas (Mafassioli, 2015).

A partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, 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 da União. Os sistemas de ensino, que aderiram ao Plano, comprometeram-se em cumprir 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes. O apoio da União seria feito mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), que é o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visava o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. O MEC enviava equipe técnica para prestar assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local, a partir do qual o ente elaborava o planejamento – PAR que constituía a base para o convênio entre o MEC e estados e municípios para a realização do apoio técnico e financeiro por intermédio dos programas executados pelo FNDE (Brasil, 2007).

Segundo Abrucio e Segatto (2014), o PAR foi o mais importante dentre os instrumentos criados na ocasião para a coordenação das relações intergovernamentais na educação. 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 constituíssem instrumento de coordenação entre a União e os governos subnacionais em torno de dire-

trizes, 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).

Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para aferir a qualidade da educação, combinando a proficiência alcançada pelos estudantes em avaliações externas com a taxa de aprovação escolar. Ele 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 voluntárias (Brasil, 2007).

3.4.2.3 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, estabeleceu que escolas com os IDEBs mais críticos deveriam adotar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabeleceu metas de planejamento e gestão. O PDE Escola deveria ser elaborado segundo o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município ou estado e as diretrizes do Plano de Metas. Ao adotar o IDEB como parâmetro, houve 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 (Brasil, 2011; Viana, 2020).

Os recursos eram repassados em dois anos consecutivos e destinados a auxiliar a escola na implementação das ações in-

dicadas nos planos validados pelo MEC. Os valores, transferidos para as UEx, 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 (Brasil, 2011).

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 da escola pública, é a de agente financeiro, responsável pela gestão de recursos dos programas (Mafassoli, 2015).

O PDDE, em 2008, era considerado como parte do conjunto de ações implementadas com o intuito de propiciar a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, 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 *apud* Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

No entanto, 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 constituía um conjunto de programas prioritários do governo, mas não se definia como uma estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE.

3.4.2.4 A primeira Lei do PDDE e a ampliação da cobertura para a educação básica da 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. O Programa antecipa, assim, a Emenda Constitucional (EM) nº 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos, previu que programas suplementares deveriam atender a todas as etapas da educação básica, reforçando a base legal do PDDE, e que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definiriam formas de colaboração a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

A EC nº 59 acrescenta o § 3º ao Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para 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, de que trata o Art. 212 da CF de 1988, 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.

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: prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas pú-

blicas da educação básica e às escolas de educação especial contempladas de modo diferenciado (Brasil, 2009). O instrumento mais inovador à época da implantação do PDDE teve continuidade na Lei, sendo a assistência financeira concedida sem a necessidade de celebração de convênio. Com a lei, o Programa reforça a sua autorização, já que teve o aval do Poder Legislativo, bem como revela legitimidade junto ao governo. Constitui, assim, mais um passo no sentido da consolidação do Programa, que agora seria destinado a toda educação básica.

No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, o PDDE ampliou sua atuação e, com a edição da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o novo PAR, a política de transferência de recursos foi fortalecida¹⁴ (Mafassioli, 2015). O novo PAR tinha por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, com base no Plano Nacional de Educação e não mais com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Mafassioli, 2017). Novamente, o mecanismo de transferência direta de recursos criado pelo PDDE era disseminado, dessa vez, para prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, como era feito desde a sua criação em 2007.

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, prin-

14 No ano seguinte, 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).

principalmente as instituições de ensino que obtiveram escores do IDEB não superiores à média nacional e as escolas que atingiram as metas intermediárias do IDEB foram premiadas com adicional de 50% sobre o valor per capita (Mafassioli, 2017).

Com a Lei nº 12.695 (2012), o desenho do PDDE é alterado para incluir no público-alvo os polos presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.¹⁵ Além disso, houve mudança no cálculo dos valores a serem transferidos, 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.¹⁶

Conforme o Capítulo 5 deste livro, entre 2010 e 2013, observava-se um aumento na cobertura pelo PDDE, saindo de 89.872 para 93.173 escolas públicas, cobrindo 97,9% dos municípios brasileiros em 2013. E no período 2003 a 2013, o governo fede-

15 A Resolução CD/FNDE nº 10 (2013) passa a 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 especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofereçam 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).

16 Por exemplo, escolas rurais com UEx recebiam $2 \times \text{Valor Fixo/ano (VF/a)}$ e sem UEx $3 \times \text{VF/a}$. Já o valor *per capita*, ano (VPC/a) para alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: $1 \times \text{VPC/a}$; VPC/a; alunos de escolas rurais sem UEx: $3 \times \text{VPC/a}$. (Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013).

ral havia aplicado mais de R\$ 238,2 bilhões de reais relativos a todos os programas educacionais vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

3.4.3 Fase de crise e resiliência do Programa (2014 até 2022)

Essa fase do PDDE, em que mudanças incrementais ocorreram, mas não alteraram significativamente o seu desenho ou arranjo institucional, ocorre em contexto de crise política, econômica e sanitária que afetaram o país. Observa-se a interrupção 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.

Na política educacional, no primeiro mandato, o governo Dilma Rousseff manteve as diretrizes de seu antecessor com foco na melhoria da qualidade da educação. Porém, diante da desaceleração econômica e da mudança na política macroeconômica a partir de 2015, o governo federal interrompe a trajetória de aumentos das dotações orçamentárias 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\$ 116,0 bilhões em 2018 (Rossi *et al.*, 2019).

Em 2016, a presidenta Dilma sofreu o *impeachment* e seu vice, Michel Temer, assumiu a presidência e fez reformas econômicas, como o controle dos gastos públicos, por intermédio da PEC nº 55, que impôs limites a gastos do governo e reforçou o subfinanciamento do sistema de educação e saúde.

3.4.3.1 Novo Regime Fiscal e a redução de recursos para a educação

Em 2016, o governo Temer aprovou a Emenda Constitucional nº 95 para um Novo Regime Fiscal (teto de gastos), cujo objetivo era impedir o crescimento real das despesas federais. 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. 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 (Rossi *et al.*, 2019).

Para a área de educação, a EC nº 95 instituiu que o gasto mínimo da União para os próximos 20 anos seria de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) de 2017, reajustado pela inflação, o que significa que o piso do gasto federal real com educação seria congelado no patamar de 2017. Segundo 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.

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 houve focalização ou descontinuidade nas Ações Integradas.

Como é demonstrado no Capítulo 5 deste livro, o orçamento do FNDE entre 2015 e 2019 diminuiu de 65,4 para 58,5 bilhões, caindo em 2020 para 52,1 bilhões, período da pandemia de Covid-19. Em 2021, volta a aumentar chegando, em 2022, ao orçamento de 72,2 bilhões. O orçamento do PDDE também diminui a partir de 2014, saindo de 2,56 bilhões para 1,06 bilhões em 2019. Em 2020, houve um aumento (1,77 bilhões), chegando, em 2021, ao valor de 2,24 bilhões. Em 2022, há uma queda orçamentária de 12,5% em comparação ao ano anterior (1,96 bilhões). A partir de 2014, o repasse médio do PDDE às escolas ficou em torno de 1,7 bilhões de reais contra 2,57 bilhões do ano anterior. Em 2019, no início do governo Bolsonaro, houve o menor valor de repasse às escolas, 1,07 bilhões¹⁷.

Com a política de austeridade fiscal promovida pela EC nº 95 de 2016, observa-se um retrocesso na garantia de direitos que vinha sendo construído desde a CF de 1988. Na trajetória da educação, houve a interrupção de crescimento das receitas para a área, que a vinculação de impostos havia proporcionado, diminuindo a oferta das políticas de assistência da União em programas direcionados à educação básica.

3.4.3.2 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, recrudes-

17 As diferenças entre os recursos orçamentários do governo federal e os recursos repassados às unidades escolares correspondem à formação de restos a pagar. Observa-se que estes valores não consideraram a evolução inflacionária, responsável pela diminuição considerável do valor real do orçamento do PDDE.

ceram os indicadores econômicos, ambientais e sociais, com aumento da insegurança alimentar e da pobreza. Houve aprofundamento do ajuste fiscal, desmonte de políticas públicas consolidadas e dos mecanismos de participação social.

O período de 2019-2022 é de contexto de crise política, econômica e sanitária. A crise de emergência sanitária e de saúde causada pela pandemia de Covid-19 afetou profundamente a educação. Com ausência de gestão preventiva do governo federal e de coordenação e orientações para os entes federados, as escolas tiveram que fechar suas portas por longo tempo para mitigar a propagação do vírus. Nesse período, o MEC passou por várias crises e por quatro trocas de ministros, sendo as suas políticas as mais prejudicadas pelos cortes, bloqueios e contingenciamentos orçamentários.

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, 2022a). 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 a municípios e os programas suplementares.

De acordo com o levantamento feito por Lutz (2021), em 2019, o FNDE executou apenas cinco programas – Pnae, Pnate e PDDE, 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 o que diminuiu 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 2019)¹⁸ que recebeu críticas em relação à imposição de um método específico, desconsiderando que diferentes realidades exigem abordagens diversas. Também foram indicados os seguintes temas na agenda: Base Nacional Comum Curricular (BNCC); educação básica, com foco no Fundeb; Novo Ensino Médio, com foco no ensino profissionalizante; escola cívico-militar e educação especial¹⁹.

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 com vetos presidenciais à Lei Complementar nº 194 de 2022, que alterou a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).²⁰ O veto foi feito no trecho que resguardava as vinculações de receitas do Fundeb proporcionalmente à dedução dos contratos de dívida dos estados e o mecanismo que previa a compensação pela União para a manutenção da disponibili-

18 Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, que instituiu o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

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

20 A redução do ICMS afeta a capacidade de investimento público em educação de acordo com o Art. 212 da Constituição Federal que determina que no mínimo 25% de sua arrecadação deve ser destinada à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE.

dade financeira dos mínimos constitucionais de saúde e educação nos mesmos patamares de antes da redução das alíquotas. No entanto, os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, protegendo os recursos do repasse para o Fundeb. A União deveria então transferir recursos suficientes para que os estados atingissem os percentuais mínimos exigidos para as áreas de educação e saúde (Agência Senado, 2022).

3.4.3.3 Principais mudanças no PDDE

Em 2014, o PDDE passou a ser pago em duas parcelas (Resolução nº 6) e suas dotações orçamentárias foram reduzidas. Como visto, também entre 2017 e 2019, há uma diminuição da dotação orçamentária e da realização dos pagamentos. Com a Resolução nº 16, de 2015, as transferências do PDDE continuaram sendo feitas em duas parcelas anuais, uma em cada semestre e houve a dedução do valor total a ser transferido às UEx, do saldo que possuíam até o último dia do mês anterior ao do repasse (Mafassioli, 2017).

No contexto da pandemia da Covid-19, em 2020, a Resolução nº 16 previu repasse de recursos em caráter emergencial (PDDE Emergencial) para apoiar as escolas nas adequações necessárias ao retorno às atividades presenciais. A proporção era de 30% na categoria capital e 70% na categoria custeio. Esse repasse, feito em parcela única, dispensou a adesão ao programa no Sistema Integrado de Monitoramento, Execu-

ção e Controle do Ministério da Educação – SIMEC por parte das EEx e das UEx (Art. 4º).²¹

Em 2021, foi criado o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – IdeGES – PDDE para mensurar o desempenho da gestão descentralizada,

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). (Brasil, 2021, Resolução nº 15).

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução nº 15, de 2021. Ela dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947 (2009). O desenho básico permanece, tendo como objetivo a destinação anual, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter complementar 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, Art. 2º da Resolução nº 15).

21 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).

A Resolução nº 15 traz inovações ao instituir a permissão de compras pela Internet; determina que extratos bancários podem ser usados para comprovação de despesas; e veda a aplicação dos recursos em despesas de manutenção predial e despesa de caráter assistencialista. Os recursos financeiros continuam a ser repassados em duas parcelas anuais e as escolas voltam a informar ao FNDE os percentuais de recursos que desejam receber em custeio e capital no exercício subsequente.

Os tipos de despesas em que se pode aplicar os recursos recebidos do PDDE e das Ações Integradas foram detalhados²² e a regra da suspensão de recursos institui as hipóteses de omissão ou rejeição na prestação de contas e utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos e cadastro do mandato do dirigente desatualizado.

O ano de 2020 foi o ano que teve o menor gasto do MEC com a educação básica desde 2010 (Todos pela educação, 2022). O Relatório Final da Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia do Senado Federal (Brasil, 2022a) 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. Da mesma forma, houve queda em ações como a do

22 Aquisição de material permanente; realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; aquisição de material de consumo; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e no desenvolvimento de atividades educacionais.

PDDE, transporte escolar, alimentação escolar, livro didático, bolsas para alfabetização e outras (Brasil, 2022a).

Conforme o Capítulo 5 deste livro, o PDDE atingiu, em 2020, 105.207 escolas e 33.400.243 alunos e repassou cerca de R\$ 1.735 bilhões às escolas. Em relação ao PDDE Emergencial, ações voltadas para auxiliar no ensino remoto emergencial, em 2020 e 2021, atenderam quase a totalidade dos municípios. Em 2022, o programa abrange quase 90% das escolas, em 99,5% dos municípios brasileiros, inclusive escolas de educação especial, rurais, indígenas e quilombolas e atende a 86,8% dos estudantes matriculados em todo o território com um orçamento nominal de R\$ 1,96 bilhões.

3.5 Inovações e desafios da gestão no PDDE

O PDDE inovou ao criar uma modalidade de repasse mais ágil, pois a transferência de recursos é feita diretamente às escolas, e ao incentivar a criação de UEx, ampliando a possibilidade de fortalecer a participação da comunidade escolar e de gerar mais autonomia, ainda que relativa – já que discrimina as ações e como o recurso pode ser utilizado –, em consonância com as ideias-chaves da reforma administrativa em curso à época. Essa inovação acabou gerando um novo modelo de financiamento de políticas educacionais, que foi disseminado horizontalmente para outros programas do MEC e FNDE e, verticalmente, nos estados e municípios que criaram programas similares.

Essa inovação; porém, não era apenas focada na questão financeira. Ela é fruto de um longo debate na comunidade de

políticas de educação 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 dessa inovação para outros programas do MEC pode ser considerada em si um resultado positivo. Por outro lado, ela gera consequências não pretendidas. Ao longo de sua história, mais intensamente após 2004, um conjunto de programas de várias secretarias do MEC e do FNDE foi agregado ao PDDE. São conhecidas como Ações Integradas e não têm caráter permanente, estando sujeitas às mudanças de governo ou de prioridades nas políticas educacionais. Ao contrário do PDDE, as ações Integradas não se destinam a todas as escolas porque atendem a programas com finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, com diferentes critérios e períodos para a adesão dispostos em normativos. O processo por vezes é mais complexo do que o do PDDE, pois muitas delas exigem plano de ações, sua aprovação pelo MEC e uso de diferentes sistemas e de rotinas.

Se de um lado, os recursos propiciaram a promoção de melhorias nas escolas, de outro, ampliou as responsabilidades e funções dos gestores escolares, que devem fazer o levantamento de prioridades, os planos financeiros, a pesquisa de preços, a compra de materiais, conferência de notas fiscais e do material entregue, a fiscalização da mão de obra, a prestação de contas, entre outras. Todo esse processo deve passar pelo conselho escolar ou órgão assemelhado, que deve exercer o controle social do uso dos recursos (Mafassoli, 2015).

O 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 Cecampes,²³ a fragmentação em várias Ações Integradas, utilizando o mesmo mecanismo, reduzem a pretendida flexibilidade no uso dos recursos pelas escolas, aumentando o custo administrativo e tornam mais complexo o entendimento do funcionamento dos programas pelos beneficiários. Como atestam os relatórios de gestão do PDDE, há dificuldades para atingir metas de execução física, inadimplência na prestação de contas, a não adesão ou habilitação para o PDDE por parte de entidades responsáveis pelas escolas das redes de ensino²⁴ (Cecampe Centro-Oeste, 2021b). A fragmentação setorial pode ainda trazer competição por recursos e âmbitos de atuação, dificultar a hierarquização dos problemas e a definição das prioridades, resultando em problemas de coordenação, fazendo com que a eficiência do conjunto dos programas diminua.

Uma das críticas ao modelo de repasse de recursos a UEx, é que a escola passa a ter papel relevante na gestão de recursos

23 Os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes) são universidades públicas 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).

24 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 (Relatório de Gestão FNDE, 2011 *apud* Cecampe Centro-Oeste, 2021b).

de vários programas que, até então, estavam sob responsabilidade das secretarias de educação, o que pode se sobrepor ao papel educacional da escola e deixar o projeto político-pedagógico em segundo plano (Mafassioli, 2017).

Além das regras de gestão dos programas, as UEx têm que seguir normas específicas regidas pela legislação do Terceiro Setor em relação ao Estatuto Social e dados cadastrais no CNPJ, que devem ser registrados e atualizados, dentre outras (Quadro 2).

Quadro 3.2 - Processos de Gestão da UEx

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.

continua →

Processos de Gestão	Indicadores
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 acompanhamento e fiscalização. – Processo de eleição dos dirigentes.

Fonte: Cecampe Nordeste (2022).

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 mantém seus cadastros atualizados e, portanto, não podem receber recursos.

De acordo com o Capítulo 5 desta obra, entre 2010 e 2015, em termos nominais, os saldos nas contas bancárias das escolas ficou em torno de um montante médio de 1 bilhão de reais para todo o país. Entre 2016 e 2019, os saldos se mantiveram em torno de 1,1 bilhão de reais. Contudo, a partir de 2020, os saldos praticamente dobraram, atingindo valores de 2 bilhões de reais. O acúmulo de saldos após 2019, provavelmente, reflete a dificuldade de execução dos recursos por parte das escolas durante o 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 das ações integradas), dificuldade de relacionamento com o Banco do Brasil²⁵, 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 atribui-

25 As pesquisas dos Cecampes demonstram que o principal foco de reclamação dos gestores escolares se relaciona ao Banco do Brasil. Segundo o Cecampe Centro-Oeste (2022b), há uma baixa taxa de resposta do BB às necessidades das escolas relativas a: problemas do gerenciador financeiro; obtenção de extratos mensais para a prestação de contas do PDDE; dificuldades para obter esclarecimentos e demora no atendimento e informações imprecisas e dúvidas ao acessar os sistemas do BB. Os gestores escolares das regiões Norte e Nordeste também apresentaram insatisfação no que tange não haver atendimento personalizado para o PDDE e dificuldades em obter informações junto ao Banco. (Cecampe Norte, 2022; Silva *et al.*, 2022).

ções 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 dificuldades por parte das UEx. A dificuldade de muitas das escolas em dispor de 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, 2022).

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. Em seguida, aquisição de equipamentos, materiais e contratação de prestadores de serviços; realização de pesquisa de preço; diferenciação entre os recursos de capital e de custeio e utilização correta dos recursos; elaboração das planilhas com orçamentos; encontrar empresas prestadoras de serviços com produtos no local e preço acessível; recebimento do recurso em várias contas; irregularidades no comércio local e a dificuldade com a pesquisas de preço; dificuldade em conseguir as informações com o Banco do Brasil; excesso de burocracia de alguns processos (Silva *et al.*, 2022).

Na opinião de uma gestora escolar,

esse arcabouço torna tão burocrático o processo que isso 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 [...], o gestor deveria ter autonomia para enfrentamento da demanda da realidade do momento. (Martins, 2022, p. 52).

Apesar das frequentes formações realizadas pelo FNDE nas modalidades presencial e a distância²⁶, muitos gestores apontam dificuldades de participar dos cursos, dadas as suas responsabilidades nas escolas. Ainda, 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 IdeGES-PDDE no tocante à adesão/atualização cadastral, execução e prestação de contas (Silva *et al.*, 2022).

A despeito das dificuldades, os gestores identificam vários benefícios e contribuições do PDDE: autonomia financeira, que possibilita a 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 para desenvolver o trabalho escolar e pedagógico; manutenção da escola, visando à melhoria da infraestrutura e do ensino e planejamento de ações pedagó-

26 A capacitação dos gestores é papel dos Cecampes, que buscam desenvolver e implantar ações de assistência técnica, a partir de cursos; de monitoramento da execução do PDDE nas escolas; e avaliação do uso de recursos do PDDE e da gestão do Programa.

gicas para melhorar aprendizagem dos alunos (Cecampe Nordeste, 2021).

3.6 Considerações finais

A pesquisa teve como principal objetivo identificar a conjuntura na qual o Programa Dinheiro Direto na Escola surgiu, compreendendo quais foram os principais fenômenos políticos e sociais que propiciaram que o programa entrasse na agenda prioritária do governo federal e tivesse continuidade ao longo de 28 anos em governos com diferentes orientações ideológicas e contextos de crises. O objetivo secundário foi o de contribuir para responder a duas questões relativas aos critérios de avaliação utilizados na Avaliação Sistemática e Multi-cêntrica do Programa que serão investigadas em outras etapas da pesquisa. 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 nesta seção, que analisa ainda as inovações e os desafios de gestão do PDDE, bem como a relação entre continuidade, o financiamento e a função constitucional redistributiva da União.

3.6.1 A entrada do tema na agenda governamental

Em relação à entrada do tema na agenda prioritária, 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 decisões, 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). Nesse sentido, elegemos como principais fatores para a entrada do PDDE na agenda:

a) **Contexto político internacional favorável a mudanças**, principalmente relacionado à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das OSC 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, 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, haviam 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 passaram a adotar a perspectiva de que governos deveriam investir na capacidade estatal, como condição para construir modernas economias de mercado (Diniz, 2005). Para isso, o investimento em educação era considerado estratégico, abrindo possibili-

dades 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 e a entrada do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) abriu-se uma oportunidade, impulsionou mudanças nas prioridades da agenda pública e nos arranjos de gestão, possibilitando a criação de um novo programa – o PMDE. O contexto também era favorável, porque o país estava em pleno processo de democratização e de implementação dos preceitos da Carta Magna de 1988 para as políticas sociais, como a descentralização, universalização, o controle social e a gestão democrática que constituíam normativos legais e ideias que deveriam ser concretizadas em políticas públicas.

Desde a Constituinte, havia mobilização de movimentos sociais progressistas e comunidades de políticas públicas que participavam do debate sobre a autonomia da escola pública e novas formas de financiamento e que lutavam para que a melhoria do acesso e a qualidade da educação entrassem na agenda. A construção da institucionalidade advinda da CF de 1988 e o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) criaram as bases legais e institucionais 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 o Programa surgiu, na primeira gestão de FHC, a educação era concebida como requisito para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico. 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 servidores 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, influenciou valores, ideias, princípios e o desenho de soluções. Ao lado do diagnóstico educacional feito pelo Plano Decenal, e da concepção do MEC de que o problema era a gestão, havia o diagnóstico da administração pública brasileira que apontava a morosidade e a rigidez de procedimentos, desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e controle social, ineficiên-

cia e ineficácia etc. 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 a 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 em nível federal.

Ambos os diagnósticos orientaram a elaboração do programa, em especial, os 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 e 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 e da comunidade de políticas, influenciaram o desenho do PMDE. Entretanto, foram os instrumentos criados para implementar essas propostas, como o arranjo institucional descentralizado e o financiamento constante do Salário-Educação, que criaram as bases de gestão e sustentabilidade para as décadas seguintes.

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.

3.6.2 A continuidade do PDDE e os critérios de relevância, coerência e equidade

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), a questão da autonomia foi tratada sob as dimensões pedagógica, administrativa e financeira e tornou mais evidente o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público. As dimensões de autonomia e gestão democrática dispostas, tanto na LDB como no PNE, eram referências básicas que já vinham sendo experimentadas na descentralização de recursos financeiros do PDDE.

Pouco depois da LDB, é aprovado o FUNDEF (1996-2006) que foi um indutor da democratização do acesso ao ensino fundamental, tendo ampliado as receitas, principalmente, nos estados e nos municípios mais pobres da Federação (Farias; Alcantara, 2021). Na primeira fase do PDDE, a política educacional teve como prioridade a descentralização e a universalização do acesso 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 fortalecimento da gestão municipal da educação financiados pelo FNDE, como o PAR, cuja adesão era obrigatória para acessar transferências voluntárias. Apesar dos avanços propiciados pelo FUNDEF, ainda persistiam as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor e de desempenho educacional, além do que

financiava exclusivamente o ensino fundamental. Isso muda com o Fundeb (2006), que ampliou os recursos financeiros para a educação nacional e passou a atender a todas as etapas da educação básica. Também se destaca a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que ampliou a obrigatoriedade da oferta da educação para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos e previu que programas suplementares deveriam atender a todas as etapas da educação básica, reforçando a base legal do PDDE. Com o fortalecimento da coordenação nacional, 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 da educação no país e pela inclusão dos alunos mais vulneráveis na escola pública (Abrucio, 2018).

Observa-se que à medida que as políticas de educação eram implementadas de modo descentralizado, foram aperfeiçoados e criados programas e legislações na busca de resolução de problemas, principalmente aqueles relacionados às desigualdades territoriais, com melhorias incrementais e incentivos por meio de recursos e coordenação nacional. Houve, assim, na trajetória da política educacional um aperfeiçoamento, pelo menos no que diz respeito aos problemas de acesso, cobertura, e melhoria no resultado dos alunos no ensino fundamental. No entanto, persistem ainda 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, entre outros.

Em suma, as reformas dos marcos legais e institucionais, nos períodos analisados, propiciaram que o PDDE tivesse incentivos financeiros: o salário educação, por exemplo, e clareza quanto à delimitação de princípios, diretrizes e normas que regem as políticas públicas educacionais, criando a estrutura institucional para a coordenação e sustentação financeira do programa nas escolas. Também contribuiu o conhecimento de servidores em uma instituição longa, o FNDE, com 55 anos de atuação em execução de programas do MEC. As políticas herdadas no FNDE influenciaram o comportamento de gestores por meio de modelos cognitivos e conhecimentos que foram disseminados pela sua cultura organizacional e estruturaram as decisões relativas aos programas (Hall; Taylor, 2003).

Os princípios e objetivos do PDDE foram desenhados, assim, de modo coerente com o arcabouço legal e institucional das políticas educacionais, tendo como estrutura de financiamento o Salário-Educação, o que possibilitou a sua sustentabilidade ao longo do tempo. É possível afirmar que o programa possui relevância política e social porque tanto o seu desenho e implementação estavam em sintonia com os compromissos constitucionais assumidos pela União, como trata de problema relevante, até hoje, para a comunidade escolar, 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, a continuidade dos objetivos principais do programa, também atestam a relevância e coerência do PDDE.

A continuidade do programa também aponta para a sua relevância e coerência, uma vez que, tendo passado por diferentes governos e alterações de caráter legal, financeiro e operacional, manteve o seu principal objetivo de apoiar a promoção de melhorias em infraestrutura física e pedagógica, atividade essa que é constante para as escolas. 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 financiamento principal para os reparos na infraestrutura e insumos para atividades pedagógicas. Caso não houvesse a proteção da fonte adicional de financiamento do Salário-Educação, emanado da CF de 1988, provavelmente o programa não teria conseguido sobreviver.

Em princípio, as políticas sociais devem ser orientadas pela busca da equidade, devendo aplicar diferentes soluções para situações distintas, o que implica na satisfação das necessidades básicas, priorizando graus de urgência relativa (Cohen; Franco, 2008). No caso da educação, o caráter universal, aliado ao propósito nacional de equalização das desigualdades regionais, instituído pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, Art. 3º, § III) devem ser combinados. Ressalte-se que a política de educação constitui um dos principais fatores que pode propiciar condições iguais a alunos que partem de situa-

ções iniciais desiguais e cujo acesso aumenta a possibilidade de usufruírem de outros direitos (Abrucio, 2018).

Em vários contextos, o PDDE utilizou critérios redistributivos por meio de valores diferenciados na distribuição de recursos ou ênfase em públicos vulneráveis, com o objetivo de atenuar as desigualdades socioeconômicas. As escolas de educação especial, do campo, indígenas, quilombolas e regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e as com baixo IDEB receberam prioridade e diferenciação de recursos ao longo do tempo. Durante a crise sanitária da Covid-19, o critério redistributivo do PDDE esteve presente, tendo seus recursos elevados no período. O mesmo não ocorreu com a maior parte das políticas educacionais brasileiras, quando o governo federal reduziu recursos, ao contrário da maioria das nações que elevaram o orçamento, segundo a OCDE (2023).

Um dos desafios que perpassa o papel redistributivo da União é o Salário-Educação, que constitui a segunda maior fonte de financiamento da educação básica no Brasil. O desafio consiste em promover justiça social, pois a distribuição das cotas estaduais e municipais do Salário-Educação não têm mecanismos de compensação das desigualdades de capacidade de arrecadação tributária dos entes gerando concentração de recursos nas regiões mais ricas. Nesse quesito, os critérios de diferenciação para os repasses de recursos do PDDE poderiam minimizar as desigualdades educacionais no país, em contraponto às distorções na distribuição das cotas do Salário-Educação.

A literatura aponta que o texto constitucional não identificou os mecanismos de colaboração entre as diferentes esferas

de governo, exigência necessária no federalismo, o que pode gerar competição entre os entes, dificultar a superação de desigualdades e a cooperação entre os governos subnacionais. Na ausência de um Sistema Nacional de Educação, 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 do 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 (Brasil, 1988, Art. 211, § 1º), redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996).

3.6.3 As inovações e os desafios do PDDE

O PDDE inovou ao criar a modalidade de transferência 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. 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, nos estados e municípios que criaram programas similares.

No entanto, o arranjo com a UEx, também é alvo de críticas por parte de pesquisadores. Uma delas 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 e de gestão escolar, têm ainda a gestão da UEx, bem como a gestão das ações integradas e do PDDE. É provável que a sobrecarga tenha se intensificado após as Ações Integradas, em que se observa um aumento da complexidade da gestão das escolas, com programas com diferentes critérios e normas para adesão e gestão em diferentes sistemas, tendo como consequência custos administrativos elevados. Pesquisas ulteriores poderão investigar essa questão. 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; não conseguir utilizar os recursos e desinteresse em participar do programa. Esses desafios podem ser ainda mais difíceis para as UEx e governos subnacionais com baixa capacidade estatal e por parte das localidades mais distantes dos centros urbanos.

Apesar de a manutenção dos objetivos ser considerado um aspecto positivo do PDDE, permanece o desafio de continuar o seu aprimoramento e realizar a adequação aos problemas de gestão e para poder contribuir na resposta aos desafios que as escolas têm enfrentado e enfrentarão no futuro próximo relativos aos objetivos do PDDE.

Os princípios utilizados na fase inicial do PDDE, a flexibilidade e a agilidade, poderiam ser resgatados para gerar ino-

vações no arranjo institucional 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 e a coordenação com os entes subnacionais. Abordagens como o *Design de Serviços* e a *Linguagem Simples* poderiam apoiar a resolução de vários dos problemas apontados pelas pesquisas, envolvendo diretamente todos os atores e os 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; porém, 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 federal compreender como são utilizados os recursos para poder apoiar os entes na melhoria da capacidade estatal das entidades executoras e secretarias de educação.

O ciclo de pesquisas de avaliação que ora se desenvolve constitui uma mudança nessa direção ao evidenciar resultados e o valor público que o Programa entrega. A avaliação 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 identificar lacunas, problemas de implementação, de cobertura e acesso, identificando o contexto vivido pela comunidade escolar e como ela é afetada pelo Programa, a avaliação fornecerá 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.

3.7 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, DF: IPEA, 2020. p. 81-111.

ABRUCIO, F. L. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. *In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (org.). Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* São Paulo: Edições SM, 2018. p. 37-58.

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, DF: MEC/SASE, 2014. p. 44-61.

AGÊNCIA SENADO. *Congresso derruba vetos à compensação a estados e DF por perda de ICMS*. Brasília, DF, 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.

damental – PMDE, 1996b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

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. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pcebo10_97.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

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#:~:text=MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.784%2C DE,Escola%2C e dá outras providências](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVISÓRIA%20Nº%201.784%20DE,Escola%20e%20dá%20outras%20providências). Acesso em: 14 fev. 2024.

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=DECRETO No 2.896%2C DE, que lhe confere o art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm#:~:text=DECRETO%20Nº%202.896%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.º%202.896%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.º%202.896%20DE) Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Resolução nº 24, de 05 de outubro de 2000*. Regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/resolucao2.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Altera o § 10 e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 20 da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.832.htm#:~:text=LEI No 10.832%2C DE, dispõem sobre o Salário-Educação. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

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, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

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, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Breve Histórico – PDE Escola: Plano de Desenvolvimento da Escola*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://pdeescola.mec.gov.br/index.php/34-principal/pagina-inicial/58-breve-historico>. Acesso em: 25 ago. 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, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/resolucao-cd-fnde-ndeg10-18-04-2013.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

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, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Relatório Final – Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia*. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b2a0b812-b604-42c9-b1d8-595beb7af8c4>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022*. Altera o Anexo I à Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-6-de-27-de-junho-de-2022/view>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BUENO, D. R. *Documento técnico contendo histórico com a evolução do financiamento do PDDE Básico*. Brasília: 2022. Disponível em: https://pddeinterativo.mec.gov.br/images/pdf/manuais/guia_execucao_recursos_pdde.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

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. DE B. R. Novo Fundeb. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 1, p. 280-298, 22 fev. 2021.

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

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 29-49.

CASTRO, J. A. Dilemas para o financiamento da educação. In: *Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 182-200.

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

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

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

CECAMPE CENTRO-OESTE. *Relatório anual com análise do uso do Cartão PDDE pelas escolas da Região Centro-Oeste*. Brasília, DF, 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 dos resultados iniciais dos questionários de monitoramento in loco*. Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 2022.

CECAMPE SUDESTE. *Coletânea: vivências, experiências e boas práticas com os recursos do PDDE*. Uberlândia, MG: Cecampe Sudeste/UFU/FNDE, 2022.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. 8. Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CRUZ, R. E. da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 79-94.

DINIZ, E. Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. In: *Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad democrática*. [s.l.] Boletín 16, 2005.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 677-705, 2010.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: 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. DA S. B.; ALCANTARA, M. A. M. DE. *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): uma estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação na Região Nordeste*. João Pessoa, 2021.

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. das G. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. In: *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília, DF: ENAP, 2018. p. 63-96.

FNDE. *Oficina – Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE*. Brasília, DF, 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. *Políticas Públicas: Coletâneas*. 1 v. Brasília: ENAP, 2006. p. 155-195.

JANNUZZI, P. de 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: 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: *Coletânea: Vivências, experiências com os Recursos do PDDE*. Uberlândia: Cecampe Sudeste/UFU/FNDE, 2022. p. 50-61.

OCDE. *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OCDE Publishing, Paris, 2023.

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: *E os Estados? Federalismo, relações inter-governamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, RJ: 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.

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*, p. 28, set. 2022.

ROSSI, P. *et al.* Autoridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: *Políticas Públicas: Coletâneas*. 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. da. *et al.* *Manual de boas práticas de gestão: PDDE e Ações Integradas – Estrutura e Planejamento*. João Pessoa-PB., 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Quatro anos de descaso com a educação*. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/mec-jair-bolsonaro-descaso-com-a-educacao-basica/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

VIANA, M. P. *O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional*. [s.l.] Universidade Federal do Paraná, 2020.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: *Políticas Públicas: Coletâneas*. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 43-66.

3.8 Anexo

Linha do Tempo do PDDE (1995-2022)

ANTECEDENTES

1988—o

- 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.

o—1990

- 1990: Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

o—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—o

- 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.

o—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) nº 14, 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—o

- Resolução nº 3 - PMDE: obrigatoriedade de repasse diretamente para as Unidades Executoras (UEX); 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).

o—1998

- 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.

1999—o

- 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.

o—2000

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

2001—o

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

2002—o

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

- Fim do governo FHC.

FASE DE EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DO PROGRAMA

2003—o

- 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.

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.

2006—o

- 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.

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.

2009—o

• 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.

2010

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

2011

- 1º mandato da presidenta Dilma Rousseff.

2012—o

• 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.

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.

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).

2016

- Impeachment da presidenta Dilma;

- Início do governo Temer;

- Aprovação do Teto de Gastos (EC nº 95, em 15 de dezembro).

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;

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.

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;

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: campo, indígenas e quilombolas – 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;

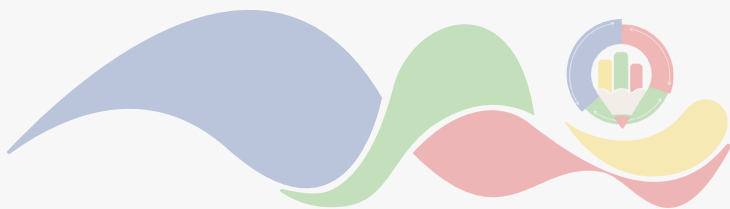
- Programa Itinerários Formativos – Resolução nº 22, de 16 de novembro;

- Programa Tempo de Aprender – Resolução nº 23, de 3 de dezembro.

2022

- Fim do governo Bolsonaro;

- Programa Primeira Infância na Escola – Portaria MEC nº 357, de 17 de maio.



4 Uma revisão sistemática da literatura acerca da análise da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Ana Flávia Cordeiro S. de Almeida

Paula F. Audibert

Laís Vasconcelos R. Fortes

Paulo Jannuzzi

Neste capítulo, apresentaremos um trabalho de revisão da literatura sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Essa é a única política pública do Governo Federal que transfere recursos financeiros diretamente às unidades escolares, fornecendo assistência financeira suplementar com o objetivo de aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e fortalecer a participação social e a autogestão escolar. O foco deste capítulo reside na realização de uma avaliação da implementação do PDDE, abrangendo tanto a modalidade básica quanto suas ações integradas, por meio de uma revisão sistemática da literatura.

Este trabalho buscou compreender, em uma perspectiva multicêntrica, os resultados e dificuldades de execução do PDDE, levando em consideração as suas complexidades operacionais, a sua relevância do ponto de vista de acesso a direitos constitucionais e os seus valores públicos (Jannuzzi, 2021b, no prelo). Para isso, foi adotada uma abordagem analítica a partir dos seis critérios avaliativos propostos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): eficácia, efetividade, eficiência, relevância, sustentabilidade e coerência (OECD, 2021).

Os critérios da OCDE fornecem um marco referencial que pode ser utilizado para determinar o mérito ou valor de uma intervenção e são comumente utilizados pelas agências multilaterais das Nações Unidas desde 1991. A escolha de tais critérios como lentes analíticas para o desenvolvimento deste estudo sobre o PDDE se deu em função da literatura especializada evidenciar, de maneira frequente, as deficiências da avaliação voltadas exclusivamente para a eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, para resultados e impactos. As diversidades e dissemelhanças do ponto de vista das capacidades estatais e dos contextos social, econômico, político e ambiental nos territórios, especialmente em países continentais, como é o caso do Brasil, carecem de ser consideradas nas análises de políticas públicas a fim de capturar seus diferentes efeitos (Jannuzzi, 2016, 2021a, 2021b).

Desse modo, este capítulo demonstra a importância da ação pública em contextos específicos e os esforços empreen-

didos nos processos de implementação, discutindo o alcance de objetivos, a forma de execução dos recursos financeiros e os resultados do programa. O que se buscou foi ampliar os olhares analíticos a fim de capturar também os princípios e os valores constitucionais e normativos que envolvem a execução do PDDE. Com isso, este estudo responde a dois problemas centrais de pesquisa: quais os efeitos e resultados do PDDE nas realidades onde a política é implementada e quais os problemas de implementação existentes? O seu objetivo é analisar a implementação do PDDE, levando em consideração os critérios de avaliação de coerência, efetividade, eficácia, eficiência, relevância e sustentabilidade. Para isso, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, tendo por base trabalhos publicados sobre o PDDE em um horizonte temporal que compreendeu o período de 1995 a 2022.

Além desta introdução, este capítulo apresenta outras três seções. Na seção 4.1, são apresentados os aspectos metodológicos, sinalizando os caminhos percorridos para as análises: a descrição dos eixos, categorias e subcategorias analíticas da pesquisa e a caracterização dos estudos empíricos eleitos para amparar as discussões deste estudo. A seção 4.2 apresenta o debate sobre os resultados das pesquisas no que se refere aos critérios da OCDE. Por fim, na seção 4.3, são tecidas as considerações finais da pesquisa.

4.1 Aspectos metodológicos

Para a realização deste trabalho, foi utilizada, principalmente, a abordagem qualitativa de análise, com estudo de

documentos e revisão sistemática da literatura. Como ferramenta para a análise de dados, utilizou-se a análise de conteúdo seguindo os pressupostos de Bardin (2011). Com o intuito de complementar as análises qualitativas, foram realizadas também quantificações das observações identificadas na literatura ao longo do tempo.

Para a estruturação desta revisão sistemática da literatura, foram organizados dois grupos de documentos: os institucionais e os estudos empíricos. O primeiro se refere aos documentos do PDDE, em que foram levantados os normativos do programa (leis, decretos e resoluções); relatórios de consultorias; relatórios de monitoramento realizados pelos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes);¹ e relatórios de auditorias. Esses documentos foram disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em apoio ao desenvolvimento deste estudo e foram utilizados para ampliar a compreensão acerca do funcionamento do programa e do contexto social e político no qual ele se insere, além de traçar um histórico da política e definir períodos de análise.

A análise de conteúdo conduziu para a definição de três diferentes períodos relacionados à trajetória do PDDE, de acordo com as fases do programa formuladas no capítulo 3 deste livro: i) 1995 a 2002; ii) 2003 a 2013; iii) 2014 a 2022. O primeiro período caracteriza-se pela implantação e institucionalização do programa. O segundo foi o período marcado pela ampliação

1 As entidades são universidades públicas que atuam em parceria com o FNDE e desenvolvem ações voltadas à assistência técnica e monitoramento do PDDE.

e consolidação da política. Já o terceiro é uma fase de crises, mas também de resiliência do PDDE.

O segundo grupo de documentos foi composto por estudos empíricos sobre o PDDE, utilizados para o mapeamento de evidências acerca dos resultados e problemas de implementação. Optou-se por utilizar etapas e protocolos já consolidados na literatura especializada para a elaboração de revisão sistemática: i) pergunta de pesquisa, ii) estratégia de busca, iii) busca na literatura, iv) seleção dos estudos, v) extração dos dados, vi) avaliação da qualidade metodológica dos estudos incluídos, vii) síntese dos dados, viii) avaliação da qualidade das evidências e ix) redação e publicação dos resultados.

Para a formulação da pergunta de pesquisa, levou-se em consideração os documentos relacionados ao PDDE e os estudos acadêmicos acerca do programa e sobre a avaliação e análise de políticas públicas. A etapa da estratégia de busca consistiu na definição das bases de dados, descritores, operadores booleanos e filtros. Dessa forma, os estudos acadêmicos foram levantados nas seguintes bases de dados eletrônicas: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Além dessas bases, com o intuito de localizar outras pesquisas não contempladas nas plataformas mencionadas, foram explorados os relatórios de consultores e dos Cecampes, que já haviam feito levantamentos similares, e as referências bibliográficas daqueles trabalhos identificados nas bases de dados. Como descritores, utilizou-se “PDDE” ou “Programa Dinheiro Direto na Escola”, sendo definido como

horizonte temporal o período que compreendeu os anos de 1995 a 2022. Válido ressaltar que tal levantamento ocorreu nos meses de abril e maio de 2023.

A fase 3 compreendeu a definição do tipo de literatura utilizado na revisão sistemática, sendo contemplados os artigos científicos,² trabalhos de conclusão de curso (TCC), dissertações e teses. Nessa etapa, foram excluídos artigos científicos vinculados a TCC, dissertações e teses já contemplados na amostra, a fim de evitar a duplicação de resultados de pesquisa.

Para a seleção dos estudos, na etapa 4, foram definidos os seguintes critérios de elegibilidade: apresentar o PDDE como objeto de análise; ter dados primários e/ou secundários, com resultados do programa e/ou as condições sob as quais ele é implementado; e possuir aspectos metodológicos consistentes, sendo possível extrair da pesquisa o contexto de análise e o público observado. Na etapa 5, foram definidos os eixos e as categorias analíticas, que conduziram a extração dos resultados, por meio do mapeamento das evidências empíricas.³ Esta etapa consistiu em sinalizar e estruturar os resultados de pesquisa relacionados à implementação do PDDE, tendo como perguntas norteadoras: “Qual o impacto da intervenção? Como é o funcionamento? Em quais contextos pode funcionar? Qual a forma de implementação da intervenção? Quais são os custos reportados? Qual é a relação custo-efetividade?” (Boeira *et al.*, 2021, p. 11) Qual a relevância da intervenção? Quais os valores públicos envolvidos? Há coerência na relação

2 Considerou-se tanto os artigos publicados em revistas quanto os em formato de capítulo de livro.

3 Para mais informações, acessar o estudo de Boeira *et al.* (2021).

objetivo-realidade empírica? Há coerência com outras políticas públicas? (Jannuzzi, 2016, 2021a, 2021b).

Na avaliação da qualidade metodológica, etapa 6, além dos critérios de elegibilidade já sinalizados, atentou-se para a validade do constructo, replicabilidade e confiabilidade do estudo (Yin, 2010), tanto para estudos de caso quanto para pesquisas de natureza quantitativa. A etapa 7 compreendeu a síntese de dados e consistiu em sistematizá-los e organizá-los nos eixos, categorias e subcategorias analíticas definidos na etapa 5. A categorização dos trabalhos foi realizada com o apoio do *software* ATLAS.ti, versão 23, no qual todos os estudos selecionados foram lidos, codificados e, posteriormente, analisados por meio dos relatórios extraídos desse *software*.

A avaliação da qualidade das evidências, etapa 8, abrangeu a verificação e análise dos resultados, avaliando se os achados de pesquisa eram coerentes com a trajetória metodológica traçada pelo estudo. Por fim, na etapa de redação e publicação dos resultados, foram tecidos os achados da revisão sistemática e as inferências que foram possíveis de serem feitas.

4.1.1 Descrição dos eixos, categorias e subcategorias analíticas da pesquisa

Esta pesquisa sistematizou quatro eixos analíticos, organizados em categorias e subcategorias, definidos de modo dedutivo a partir da literatura sobre o PDDE e da análise da avaliação e implementação de políticas públicas.

No *eixo analítico 1 (critérios de avaliação)*, observou-se os efeitos e os resultados do PDDE, levando em conta também

os valores públicos, princípios constitucionais e normativos e problemas existentes na ação governamental. As categorias analíticas que conduziram a busca nos resultados das pesquisas são os critérios de avaliação estabelecidos pela OCDE: eficiência, eficácia, efetividade, coerência, sustentabilidade e relevância (Quadro 4.1).

Quadro 4.1 - Categorias analíticas do eixo 1 (critérios de avaliação) utilizadas na revisão sistemática da literatura sobre o PDDE

Categorias	Subcategorias (resultados da implementação do PDDE)	Subcategorias (problemas de implementação do PDDE)
Relevância	—	—
Sustentabilidade	—	—
Efetividade	· Avanços na frequência, desempenho e redução da evasão escolar	· Ausência de efeitos no desempenho escolar
Coerência	· Coerência interna e equidade · Promoção de valores públicos e integração com políticas afins	· Ausência, insuficiência e/ou inconstância nos repasses financeiros · Sobrecarga de trabalho
Eficácia	· Aprimoramento da infraestrutura · Aprimoramento pedagógico · Atendimento aos critérios de adesão · Promoção da autonomia · Fortalecimento da participação da comunidade escolar	· Autonomia relativa ou centralização de decisões · Dificuldades na participação da comunidade escolar

continua →

Categorias	Subcategorias (resultados da implementação do PDDE)	Subcategorias (problemas de implementação do PDDE)
Eficiência	· Uso e destinação adequada dos recursos	· Ausência de monitoramento e controle · Ausência, insuficiência e/ou inconstância nos repasses financeiros · Dificuldades com trâmites burocráticos · Influência de dinâmicas políticas na esfera local · Insuficiência de assistência técnica · Sobrecarga de trabalho · Não cumprimento de prazos e normas na prestação de contas

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

A categoria relevância direcionou a atenção para a conexão entre a demanda pública prioritária e as intervenções do PDDE. A coerência enfocou como as ações do PDDE foram executadas, observando o alinhamento com políticas públicas afins e se havia uma concordância entre os componentes do programa e os objetivos propostos por ele. A efetividade conduziu as buscas acerca dos efeitos de médio e longo prazo do PDDE nas realidades empíricas. A eficiência abordou a maneira como os recursos financeiros, físicos e humanos do PDDE foram aplicados. A eficácia concentrou-se no cumprimento dos objetivos do PDDE e em verificar se a política tem atendido às demandas que justificaram a sua criação. Por fim, a categoria sustentabilidade auxiliou na verificação de existência de mudanças permanentes ocasionadas a partir da implementação

do PDDE. Em relação às subcategorias, elas foram organizadas em dois grupos: resultados de implementação e problemas de implementação, que estão discutidos na seção 4.2.

O *eixo analítico 2 (modalidades do PDDE)* compreende as categorias PDDE Ação Integrada, PDDE Básico, PDDE Interativo/Web⁴ e PDDE não informado. Essas categorias foram utilizadas para sinalizar quais foram os objetos de análise das pesquisas. Importante ressaltar que nem todos os estudos indicaram qual a modalidade pesquisada. Por esse motivo, foram categorizados como “PDDE não informado”.

O *eixo analítico 3 (período do estudo)* foi utilizado para definir o horizonte temporal da pesquisa de maneira que fosse possível contextualizar a realidade pesquisada à luz dos principais fenômenos sociais e políticos que influenciaram as políticas públicas de educação. Foram definidos três períodos: período 1, 1995 a 2002; período 2, 2003 a 2013; e período 3, 2014 a 2022. Vale destacar que estudos com mais de um ano de abrangência foram categorizados pelo último ano dos dados analisados.

O *eixo analítico 4 (contexto da realidade empírica)* contemplou as regiões onde os dados foram coletados (nacional, Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul); o *locus* da coleta de dados (escolas e/ou secretarias de educação municipais/estaduais); o espaço (rural e/ou urbano); as peculiaridades do território (assentamento, indígena, ribeirinho e quilombola); e os relatos relacionados a dificuldades com infraestrutura

4 O PDDE Interativo é um instrumento de subsídio à gestão escolar desenvolvido pelo MEC em parceria com as Secretarias de Educação; o PDDE Web é um sistema de cadastramento/atualização de informações cadastrais das UEx [Unidades Executoras Próprias] e EEx [Entidades Executoras].

física ou vulnerabilidade social. Como discutido na literatura, “um programa demanda, pois, de um conjunto de avaliações, em diferentes contextos de operação e de vivência da população, de modo a conseguir identificar os problemas de implementação específicos e os efeitos (e não efeitos) sobre o público-atendido” (Jannuzzi, 2021, p. 2). Por isso, foram considerados os contextos específicos, relacionando-os aos critérios de avaliação (eixo 1).

Importante ressaltar que os resultados das pesquisas levantadas para este estudo, bem como as inferências acerca das categorias analíticas aqui apresentadas, não podem ser generalizados para todo o Brasil, pois as pesquisas, em sua maioria, foram desenvolvidas a partir de realidades empíricas específicas. Mesmo os estudos que abrangeram todo o território nacional, ou que apresentaram uma amostra significativa, não permitem fazer afirmações de forma genérica, pois o PDDE é implementado em contextos muito diversos, contemplando escolas em territórios quilombolas, ribeirinhos, rurais e urbanos, os quais possuem demandas, estruturas e efeitos muito díspares do ponto de vista dos processos de implementação. Contudo, salienta-se que determinadas categorias foram muito recorrentes no conjunto de dados, sinalizando que há efeitos, resultados e problemas relacionados à implementação do PDDE os quais são comuns nas diferentes regiões do Brasil.

4.1.2 Descrição dos estudos empíricos da revisão sistemática

Foram levantados, no total, 155 estudos que abordaram, de alguma maneira, aspectos relacionados ao PDDE. Destes, 101 foram considerados elegíveis para compor a amostra da revisão sistemática. A quantificação dos estudos empíricos compreendeu o levantamento do número de trabalhos que, em seus resultados, permitiram identificar as categorias e subcategorias analíticas sinalizadas no Quadro 4.1. Estas foram analisadas considerando os fenômenos políticos e sociais de cada um dos períodos, observando-se as relações existentes entre elas e o contexto empírico.

Foram identificados 2 trabalhos no período 1, 27 estudos relacionados ao período 2 e 72 trabalhos no período 3. Este último período, embora seja caracterizado pela estabilidade do ponto de vista legal e normativo, com mudanças incrementais as quais não alteraram de modo significativo as estruturas do PDDE, foi um momento de crises econômicas, sociais e políticas no Brasil. Em decorrência disso, observou-se um aumento de medidas de austeridade fiscal, reduzindo o volume de investimentos em políticas sociais relevantes para a conjuntura brasileira. Sendo assim, uma possível explicação para o aumento no número de estudos no período 3 é que, além da tendência de crescimento dos estudos no campo da avaliação de políticas públicas no país, é provável que, neste ambiente crítico, pesquisadores da área concentraram esforços para criar conteúdos que comprovassem a relevância do PDDE, contrapondo as medidas austeras no orçamento público. Um argumento que

reforça esta inferência é o de que os anos de 2018 e 2019 foram aqueles que apresentaram o maior número de estudos sobre o PDDE, sendo também o momento em que Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República. Além da agenda desse governo não ter incluído a educação como pauta prioritária, observou-se o agravamento das crises institucionais, somadas à piora nos quadros de fome, miséria e desigualdade social no Brasil (Jannuzzi, 2021a; Oliveira *et al.*, 2022).

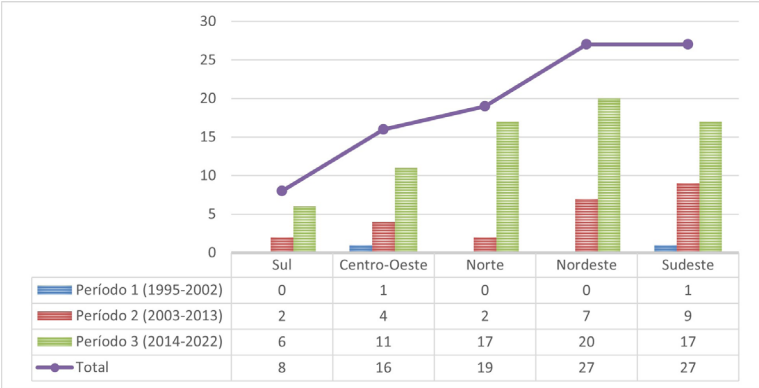
Uma outra motivação para o aumento no número de trabalhos no período 3 foi a criação dos Cecampes em 2018, que realizaram, além das atividades de monitoramento e assistência técnica, atividades de pesquisa e extensão as quais originaram diversos estudos publicados. Além disso, com a Medida Provisória nº 455/2009, o programa passou a contemplar toda a educação básica. Em junho do mesmo ano, o PDDE passou a ter lei própria: a Lei nº 11.947. Com força de lei e expansão do público beneficiário, é possível que se tenha despertado para a necessidade de estudos sobre o programa.

No que se refere às modalidades do PDDE, constatou-se que a maioria dos estudos faz menção tanto ao PDDE Básico quanto ao PDDE Ação Integrada. Alguns trabalhos discutiram apenas o PDDE Ação Integrada enquanto outros focaram no PDDE Básico. Além disso, houve oito estudos que investigaram o PDDE Interativo/Web e 34 que não especificaram qual modalidade do PDDE foi analisada, sugerindo que se trata do PDDE Básico.

Quanto à distribuição das pesquisas por região, percebe-se que o Nordeste e o Sudeste foram as regiões mais anali-

sadas (Figura 4.1), ao contrário da região Sul, que recebeu o menor volume de estudos. Em todas as regiões, observou-se o crescimento de análises nos períodos, concentrando-se em maior quantidade no período 3. Pará (12), Minas Gerais (11) e São Paulo (10) foram as unidades da Federação com o maior número de pesquisas analisando-as. Somente para o Amapá e Rondônia não foram identificadas pesquisas. Esclarece-se aqui que este quantitativo se refere ao *locus* do estudo e não à origem dos pesquisadores.

Figura 4.1 - Número de estudos acadêmicos por região e período



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

Dentre os estudos que sinalizam aspectos relacionados ao contexto do programa, chama a atenção o pequeno número de trabalhos que investigaram realidades específicas, como escolas ribeirinhas (1), indígenas (4) e quilombolas (2). Esse dado sinaliza que as pesquisas ainda precisam avançar na investigação de tais realidades. Primeiro, porque é relevante compreender em que medida o PDDE consegue alcançar

estes públicos. Segundo, porque parece oportuno entender quais são as características dessas populações, identificando as suas especificidades e demandas, e quais os efeitos do programa e as dificuldades da implementação nessas realidades. Essas categorias – escolas ribeirinhas, indígenas e quilombolas – estão debatidas na seção 4.2.

Ao analisar os períodos, observou-se que durante a implantação e consolidação do PDDE (1995 a 2013), a literatura apresentou uma visão inicial que caracterizava o programa como instrumento de política pública de natureza neoliberal. Essa perspectiva sugeria que o PDDE tenderia para a promoção da privatização das escolas, atribuindo aos professores e diretores o sucesso ou fracasso educacional, minimizando as responsabilidades do Estado, previstas no texto constitucional. Dessa forma, na primeira década de estudos, o entendimento predominante era de que o programa visava a transferência de responsabilidade para as escolas e a sociedade, com a falsa aparência de fomento à participação social. Buscaram evidenciar que, embora de grande relevância para a esfera local, o PDDE deveria ser acompanhado com atenção pelos pesquisadores e especialistas da área, já que surgiu em um contexto de reformas liberais (Adrião; Garcia, 2005; Fachini; Oliveira, 2004; Mafassoli, 2017).

A preocupação com a redefinição do papel do Estado no financiamento da educação pública, em decorrência das reformas da década 1990, que reduziram o papel da União na execução das políticas sociais e no desenvolvimento econômico e social, fez com que o PDDE fosse recebido com receio pelos

estudiosos (Adrião; Peroni, 2007; Fachini; Oliveira, 2004). Esse receio ocorreu não apenas porque houve descentralização das decisões relativas à execução dos recursos para as unidades de ensino, mas também porque se observou o aumento das atribuições das escolas no campo da gestão financeira (Branco, 2006; Silva, 2005).

Nos anos seguintes, de 2005 a 2022, ampliou-se os debates sobre o PDDE, evidenciando não só as complexidades das políticas educacionais no Brasil, mas também a urgência de programas públicos de fomento, como o próprio PDDE. Identificou-se também que as pesquisas redirecionaram a atenção, voltando-se para a relevância do programa nas unidades educacionais, sinalizando a política como instrumento que faz frente às demandas urgentes de infraestrutura física e pedagógica. Ademais, as pesquisas passaram a apontar e reconhecer o PDDE como política pública inovadora e capaz de amenizar as desigualdades socioeducacionais existentes entre as macrorregiões do Brasil (Adrião; Peroni, 2007; Mafassoli, 2017; Viana, 2020).

4.2 Resultados e discussões: síntese analítica da avaliação sistêmica e multicêntrica do PDDE a partir da revisão sistemática

Esta seção apresenta os resultados e problemas de implementação observados nos estudos levantados na revisão sistemática. Os achados das pesquisas foram relacionados aos períodos e contextos específicos, e as categorias de análise orientaram as discussões, inter-relações e inferências feitas a partir das evidências empíricas mapeadas nos resultados dos

estudos. Assim, para a apresentação dos resultados e discussões, as categorias analíticas (critérios de avaliação) foram organizadas em seis subseções.

4.2.1 O critério relevância na análise do PDDE

O critério de avaliação sobre a relevância permitiu verificar a pertinência ou aderência do programa às demandas públicas prioritárias do público beneficiário do PDDE. Buscou-se, neste estudo, evidências empíricas que sinalizem se o PDDE constitui uma fonte de recurso relevante para garantir infraestrutura mínima e com condições de ofertar serviços pedagógicos e se há tratamento isonômico – direito e princípio previstos na Constituição Federal de 1988.

Foram encontrados 34 trabalhos que, de diferentes formas, permitiram captar a dimensão da relevância. Observou-se que há uma percepção unânime de que o PDDE é crucial para que as escolas consigam suprir parte de suas necessidades do cotidiano escolar, o que garante, em diversas realidades, o seu funcionamento básico. As evidências empíricas vão desde a valorização e fortalecimento do processo de ensino e aprendizagem até a promoção de garantias de direitos fundamentais e humanos e princípios constitucionais.

Em contextos como os de creches e pré-escolas, contempladas pelos recursos do PDDE (básico e ações integradas), a pesquisa de Lima (2021) aponta que o programa atua na valorização e fortalecimento do processo de ensino e aprendizagem, conseguindo amenizar a escassez de materiais pedagógicos e de expediente e equipamentos eletroeletrônicos

e remediar deficiências nas estruturas sanitárias, mesmo diante de situações de graves problemas de infraestrutura. Embora o estudo sinalize que o PDDE tem um efeito apenas mitigador de anomalias existentes no âmbito do sistema educacional, não conseguindo resolvê-las, é um instrumento relevante para estimular o acesso e a permanência de crianças na realidade pesquisada.

Apesar de a literatura sinalizar que o programa não é capaz de suprir todas as demandas e resolver de forma pontual os problemas existentes nas escolas, foi possível mapear evidências de que o PDDE oferece um apoio significativo para que elas mantenham o seu funcionamento básico. Primeiro, porque os recursos garantem a aquisição de materiais elementares e pequenos reparos na infraestrutura que, muitas vezes, são urgentes e podem inviabilizar as atividades escolares caso não sejam realizados. Segundo, porque em muitos contextos o PDDE é a única fonte de recursos das unidades de ensino, sinalizando o alto nível de dependência da política por parte das escolas. Um exemplo disso é apresentado no estudo de Viana (2022), o qual identificou que a maioria das escolas respondentes nas regiões Norte e Nordeste dependem exclusivamente dos recursos do PDDE, uma vez que não possuem outras fontes de orçamento. O destaque é dado para os estados do Amazonas, Pará e Acre, localizados na região Norte do Brasil, e Maranhão, Bahia e Sergipe, no Nordeste brasileiro. Essa dependência pelos recursos do PDDE é ainda maior quando se trata de escolas rurais que atendem educação infantil, que se localizam em territórios indígenas e que possuem até 50 alunos.

Em contextos de escolas rurais e assentamentos, onde a relevância do PDDE fica mais evidente, observou-se que as ações integradas, como o PDDE Campo, PDDE Água, Escola Acessível e o Mais Educação, foram iniciativas transformadoras das estruturas e do ensino de uma escola no interior do estado de Pernambuco. As iniciativas garantiram aos estudantes o acesso à água potável, permanência na escola em horário integral, esporte e lazer, cultura e artes, cultura digital, comunicação e uso de mídias, estudos em ciências da natureza e educação econômica, além de ensino e aprendizagem em pautas de educação ambiental (Melo, 2020). Tais iniciativas, para além de garantias de direitos fundamentais, se relacionam ao critério relevância por desempenharem papel essencial na redução das desigualdades socioeducacionais, já que impactaram positivamente na estrutura escolar, promovendo o acesso à educação. Dessa forma, é possível afirmar que o PDDE se constitui como mecanismo eficaz também para enfrentar as desigualdades socioeducacionais existentes no território nacional (Melo, 2020; Viana, 2020).

Conforme o estudo de Viana (2022), dos sete estados da região Norte, apenas dois contam com outros programas de descentralização de recursos financeiros além do PDDE. Isso coloca as escolas estaduais da região Norte em desvantagem em comparação com outras regiões do país, as quais têm acesso a recursos financeiros descentralizados adicionais. Nesse sentido, o trabalho de Viana (2022) corrobora com as evidências de Melo (2020) e Viana (2020), as quais também sugerem que o PDDE é relevante na redução das desigualdades socioe-

ducacionais, especialmente em áreas rurais e nas regiões de maior vulnerabilidade social e econômica.

No que se refere a outros direitos e garantias fundamentais, os relatos das pesquisas evidenciam a importância do PDDE para aquisição de recursos didático-pedagógicos aos estudantes com deficiência visual. No estudo de Silva *et al.* (2018), os autores mostram que só foi possível adquirir materiais necessários à assistência aos alunos de baixa visão a partir dos recursos disponibilizados pelo PDDE Acessibilidade.

O critério relevância pôde ser percebido também como referência a direitos fundamentais, como acesso a água potável: “É visível algumas mudanças [...] inclusive o bebedouro, foi o primeiro investimento feito com o PDDE, foi um marco na escola, porque antes os alunos não tinham água digna, e com o PDDE foi possível suprir essa necessidade, entre outras” (Nascimento, 2013, p. 81). Percebe-se, por meio desse relato, que o PDDE responde às demandas fundamentais das escolas e dos alunos inseridos em realidades de alta vulnerabilidade social, ficando evidente o critério de relevância, especialmente para essas localidades.

Por meio das ações integradas do PDDE Estrutura, os dados mostram que o programa conseguiu destinar recursos financeiros para escolas públicas de educação básica localizadas em áreas rurais, indo ao encontro também do que orienta a Resolução CD/FNDE nº 33, de 2013 (Lima, 2020). Dessa forma, os resultados das pesquisas indicam que o PDDE, embora não seja capaz de atender a todas as demandas das escolas, dado o seu caráter suplementar de recursos financeiros, é um

instrumento que contribui para a garantia de direitos constitucionais básicos, como a oferta de escolas em condições mínimas de infraestrutura física e pedagógica, e também para a promoção de direitos fundamentais, como o acesso a água potável, saneamento básico e acessibilidade para pessoas com deficiência.

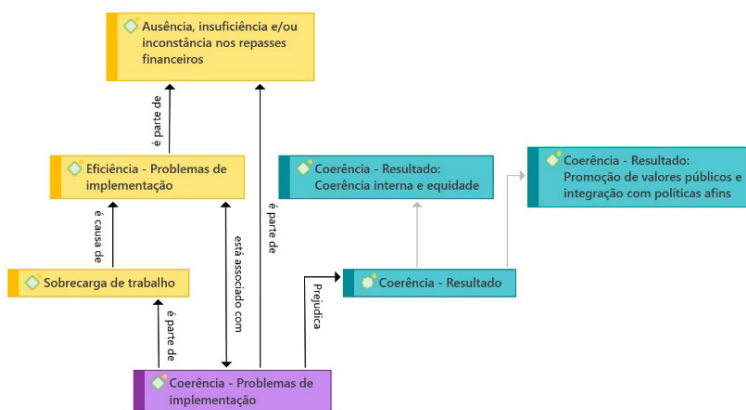
4.2.2 O critério coerência na análise do PDDE

A dimensão coerência aborda a coesão entre os componentes do PDDE e seus objetivos, bem como a convergência com outras políticas e valores públicos. Nesta revisão sistemática, as evidências relacionadas à categoria coerência foram organizadas em dois grupos: resultados de implementação e problemas de implementação. Os resultados de implementação abrangem duas subcategorias: a) *coerência interna e equidade* e b) *promoção de valores públicos e integração com políticas afins*. Os problemas de implementação também contemplam duas subcategorias: a) *ausência, insuficiência ou inconsistência dos repasses financeiros* e b) *sobrecarga de trabalho*.

A Figura 4.2 apresenta uma rede com relações entre os resultados e os problemas de implementação relacionados à categoria coerência. Essa rede foi construída a partir da própria literatura e, por meio dela e de forma genérica, é possível observar que as pesquisas demonstram que o PDDE é capaz de promover valores públicos e integração com políticas afins, apresentando objetivos coerentes com as necessidades locais e os problemas públicos que almeja resolver.

No entanto, há indícios de incoerências relacionadas aos repasses financeiros e à carga de trabalho dos agentes públicos locais envolvidos na implementação, afetando também a eficiência do programa (Figura 4.2). Observou-se que o PDDE enfrenta desafios de recursos insuficientes ou repasses inconsistentes e de demandas adicionais sobre os agentes locais, que muitas vezes não possuem formação adequada para executar as ações requeridas pelo programa, sugerindo problemas de implementação relacionados a coerência e eficiência.

Figura 4.2 - Os resultados e os problemas de implementação relacionados à coerência



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

Válido ressaltar que a Figura 4.2 ilustra ainda as subcategorias *ausência, insuficiência ou inconsistência dos repasses financeiros* e *sobrecarga de trabalho*, que estão relacionadas também aos problemas de eficiência. Embora o programa apresente objetivos coerentes com as demandas locais, ele ainda apresenta recursos insuficientes para a resolução dos problemas públi-

cos a que se destina. Ademais, a sua implementação acarreta aumento de demandas aos agentes públicos locais, os quais já acumulam funções administrativas e pedagógicas e não apresentam formação e capacitação suficientes para execução de tais ações. Por esses motivos, apesar de tais elementos estarem fortemente relacionados à categoria coerência, denota-se a ineficiência da política em determinadas realidades.

Na percepção de gestores públicos locais, o PDDE não possui caráter suplementar, pois em muitos contextos o programa é fonte única de recursos, ocupando papel fundamental para o suporte financeiro, promoção da autonomia, manutenção e melhoria de infraestrutura física e pedagógica (Titoto, 2019). Dessa forma, as pesquisas apontam para a falta de coerência no que tange ao volume de recursos destinados ao programa, sinalizando insuficiência para atender às necessidades da comunidade escolar (Barros, 2020; Branco, 2006; Chudrik, 2013; Galvão, 2020; Gon, 2012; Mafassioli, 2015; Nascimento, 2010; Pereira, 2009; Portela, 2006; Santos, 2021).

Um ponto de inflexão identificado na revisão sistemática relativa a essa subcategoria surge em estudos a partir de 2014, no período 3, que apresentou o maior número de relatos acerca da *ausência, insuficiência ou inconsistência dos repasses financeiros* (Quadro 4.2). A instabilidade relacionada aos repasses financeiros ou à própria diminuição de recursos são grandes problemas para as escolas, uma vez que o programa deixa de assumir sua função de assistência financeira de caráter suplementar para melhoria da infraestrutura física e pedagógica e fortalecimento da participação social e da autogestão escolar.

Quadro 4.2 - Análise da coerência da implementação do PDDE (por período)

Grupos	Subcategorias analíticas (coerência)	Período 1 (1995-2002) (n=2)	Período 2 (2003-2013) (n=27)	Período 3 (2014-2022) (n=72)
Resultados de implementação	Coerência interna e equidade (n=17)	1	5	11
	Promoção de valores públicos e integração com políticas afins (n=13)	0	2	11
Problemas de implementação	Ausência, insuficiência e/ou inconstância nos repasses financeiros (n=48)	0	14	34
	Sobrecarga de trabalho (n=41)	0	13	28

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

A literatura revelou que várias escolas passaram a receber, por aluno, um valor *per capita* inferior ao estipulado pelos normativos do FNDE. O estudo conduzido por Bitencourth, Gomes e Camargo (2020), em uma escola da rede municipal de educação de São Paulo (SP), constatou a diminuição de recursos, entre os anos de 2013 e 2015, ficando consideravelmente aquém do valor esperado por aluno. Essa tendência de redução de recursos a partir de 2014, intensificada após a aprovação do arcabouço fiscal de 2016, foi observada de maneira semelhante nos estudos de Batista (2018), Franck (2021), Gomes, Lima e Ferreira (2017), Marinheiro (2016), Oliveira (2018), Rodrigues e Ferreira (2018) e Silva (2015).

A sobrecarga de trabalho, outra subcategoria atrelada aos problemas de implementação, foi a segunda dificuldade mais citada no período 3 (Quadro 4.2). É possível que o número de servidores públicos tenha sido congelado ou mesmo diminuído nas realidades pesquisadas em função do arcabouço fiscal de 2016. Isso pode ter impactado a relação entre volume de trabalho e quadro de recursos humanos disponíveis para desempenhar as funções vinculadas ao PDDE, acarretando aumento da queixa de sobrecarga de trabalho e dando a entender que os elementos da política não estão coerentes com as realidades onde ela é implementada.

No que se refere às subcategorias relacionadas aos resultados de implementação, quanto à *coerência interna e equidade do PDDE*, ao direcionar a atenção analítica para a esfera municipal, os estudos demonstraram o alinhamento interno do programa no que se refere aos seus objetivos e as necessidades das localidades onde ele é implementado. Entre os anos 1995 e 2002, houve uma intensificação da expansão do programa, alcançando escolas que, devido às fragilidades de infraestrutura física e de recursos humanos, passaram a depender significativamente dos recursos financeiros do PDDE. No estado do Mato Grosso, por exemplo, foi identificado o aumento do número de matrículas e da criação de novas UEx (Miller, 2017), sendo observado que o programa alcançou aquelas realidades com alta demanda pelos seus recursos. Contudo, o volume de recursos destinados à política não acompanhou o aumento do número de escolas com UEx, ocasionando uma pulverização dos investimentos do PDDE no território nacional, aumentando os re-

latos com queixas quanto à insuficiência de recursos (Barros, 2020; Galvão, 2020; Pereira, 2009; Sousa; Vidal; Vieira, 2020).

Quanto à equidade, observou-se que os estudos apontam para uma perspectiva de redistribuição dos recursos do programa em nível nacional. Isso pôde ser percebido em pesquisas embasadas no acesso a documentos oficiais e bases de dados mantidas pelo MEC e FNDE. Os estudos atestaram o caráter redistributivo e equitativo do programa em nível nacional, no que diz respeito às diferenças regionais, em relação tanto ao PDDE Básico (Fachini; Oliveira, 2004; Paixão, 2012; Silva, 2005) quanto às ações integradas (Pinheiro, 2012). Esses achados vão ao encontro do que está estabelecido na Resolução nº 3 de 1997, na qual o FNDE estabeleceu que os montantes destinados a despesas de custeio e de capital seriam configurados levando em consideração a disparidade regional no contexto nacional. Essa determinação veiculou que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e as Escolas de Educação Especial seriam alocadas com recursos financeiros maiores em comparação com as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal, passando a utilizar um princípio redistributivo dos recursos financeiros destinados à política. Essa medida indica preocupação dos formuladores em construir iniciativas que visem a redução das desigualdades socioeducacionais do Brasil.

A análise dos documentos reafirma os achados das pesquisas, os quais apontaram para priorizações na alocação dos recursos públicos destinados ao PDDE. Tanto o PDDE Básico quanto as ações integradas passaram a observar aspectos demográficos, geográficos, níveis de vulnerabilidade social,

região, desempenho e cobertura educacional para definir a destinação dos recursos, bem como parcelas extras do programa, especialmente no ano de 2009, após a promulgação da lei que instituiu o PDDE (Brasil, 2009).

Outra subcategoria relacionada a coerência é a *promoção de valores públicos e integração com políticas afins*, em que as evidências sinalizaram para a mudança na forma de desenvolvimento de ações do PDDE e no modo de interação entre atores da comunidade escolar. O PDDE Básico e as ações integradas tiveram iniciativas voltadas à preservação de patrimônios públicos, educação contra a violência física e verbal, educação ambiental, desenvolvimento de hortas comunitárias e destinação adequada de resíduos sólidos. Essas ações alteraram não só as relações interpessoais, como também a conduta individual e o sentimento de pertencimento à comunidade escolar (Grohe, 2018; Pimenta, 2015).

Mas essas iniciativas não se deram de modo isolado, foram desenvolvidas de modo integrado como políticas públicas correlatas. Por meio das ações integradas, o PDDE dialoga constantemente com outras políticas públicas (Mafassoli, 2017), como é o caso, por exemplo, da primeira modalidade de ação integrada, o Programa Escola Aberta, criado em 2004 – um resultado da parceria entre os ministérios da Educação, do Trabalho, do Esporte e da Cultura e da Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, as ações integradas dialogam entre si, como, por exemplo, o Programa Escola Acessível, que apresentou o objetivo de garantir a igualdade de acesso e condições de permanência aos alunos com e sem deficiência, e o

PDDE Escola no Campo, voltado para a melhoria da qualidade de ensino nas escolas públicas municipais, estaduais e distritais situadas na zona rural (Grohe, 2018; Pimenta, 2015).

Além de apresentar pioneirismo no que se refere à transferência de dinheiro para escolas de forma descentralizada, o PDDE, por meio desse diálogo entre políticas públicas, inspirou a criação de outras 43 políticas semelhantes em governos municipais e 20 em governos estaduais e distrital (Viana, 2022). Há, em muitas localidades, uma rede de comunicação integrada entre as secretarias estaduais ou municipais de educação, as instituições escolares e o FNDE. Essa evidência, além de demonstrar a interação entre as iniciativas desenvolvidas no âmbito da administração pública, no que tange à execução do PDDE, contribui para o correto funcionamento do programa (Marinheiro, 2016; Zaniratto Junior, 2016).

Contudo, em casos específicos, como os do Distrito Federal e de Minas Gerais, identificou-se uma sobreposição de legislações e diretrizes, gerando conflitos e dificuldades na aplicação dos recursos. Nesses casos, os gestores locais sentem dificuldade de distinguir quais são os aspectos relacionados à regulação de uma política estadual e quais aqueles vinculados às políticas do governo federal, prejudicando a implementação do programa de forma eficiente (Valente, 2011).

4.2.3 O critério eficiência na análise do PDDE

A eficiência de uma política ou programa está relacionada aos aspectos da sua operacionalização, observando a qualidade e a forma de uso dos recursos físicos, financeiros ou hu-

manos. Como a análise da eficiência de uma política se dá por meio da observação de seus resultados, essa categoria analítica foi utilizada para mapear tanto os resultados quanto os problemas de implementação do PDDE. A categoria eficiência foi organizada em oito subcategorias, conforme apresentado no Quadro 4.3. A maioria dos problemas de implementação, bem como o resultado da execução do PDDE, foram observados nos períodos 2 e 3, momentos de consolidação e crise do programa, respectivamente. Importante ressaltar que, no período 1, o PDDE estava em fase de implantação e institucionalização. Talvez por isso, os resultados e as dificuldades só começaram a aparecer na literatura, de modo mais frequente, após 2009, ano em que pela primeira vez o programa passou a ter força de lei.

Quadro 4.3 - Análise da eficiência da implementação do PDDE (por período)

Grupos	Subcategorias analíticas (eficiência)	Período 1 (1995-2002) (n=2)	Período 2 (2003-2013) (n=27)	Período 3 (2014-2022) (n=72)
Resultados de implementação (n=18)	Uso e destinação adequada dos recursos	0	5	13

continua →

Grupos	Subcategorias analíticas (eficiência)	Período 1 (1995-2002) (n=2)	Período 2 (2003-2013) (n=27)	Período 3 (2014-2022) (n=72)
Problemas de implementação (n=82)	Ausência de monitoramento e controle	0	5	10
	Ausência, insuficiência e/ou inconstância nos repasses financeiros	0	14	34
	Dificuldades com trâmites burocráticos	1	9	40
	Influência de dinâmicas políticas na esfera local	0	6	9
	Insuficiência de assistência técnica	0	6	26
	Sobrecarga de trabalho	0	13	28
	Não cumprimento de prazos e normas na prestação de contas	0	1	16

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

Ao longo dos anos, o programa passou por mudanças incrementais as quais complexificaram os processos, mesmo diante de medidas que flexibilizaram os repasses de recursos para as UEx, viabilizadas por meio da Resolução nº 24, de 2000. Isso porque foram instituídos trâmites burocráticos e definidos documentos necessários para o acesso à política por parte das escolas e UEx, os quais parecem ter burocratizado o programa. Nesse sentido, após essas alterações normativas, é possível que os gestores locais tenham enfrentado dificuldades para a execução do PDDE.

Em relação aos achados das pesquisas do levantamento sistemático, a fim de tornar a exposição mais fluida, cada uma das subcategorias está tratada nos tópicos a seguir:

1) Uso e destinação adequados dos recursos: dentre as pesquisas levantadas, 18 estudos apresentaram evidências do uso e destinação adequados dos recursos do PDDE. Salienta-se que os estudos mostram que há uma maior propensão a utilização adequada dos recursos em contextos em que i) há um técnico disponibilizado pelas secretarias de educação municipal ou estadual para execução de trâmites burocráticos, especialmente para a execução da prestação de contas (Lopes; Costa; Rocha, 2019); ii) há a institucionalização dos processos de prestação de contas, os quais se perpetuam nas diferentes gestões de diretores e presidentes de UEx; iii) são criadas coordenações específicas para a organização e desenvolvimento da prestação de contas (Oliveira, 2021); iv) são contratadas empresas terceirizadas para serviços de contabilidade ou assessoria, exclusivas para a prestação de contas e/ou trâmites relacionados ao PDDE (Barros, 2020; Oliveira, 2021); e v) há espaços para aprofundamentos e trocas de experiências entre os membros da UEx, conselho e comunidade escolar acerca do programa (Oliveira, 2021; Santana, 2011). Portanto, parece não haver uma variável única que defina a eficiência na utilização dos recursos do PDDE, mas sim um conjunto de elementos que fazem com que ele seja mais bem implementado.

A prestação de assistência técnica, contratada para auxiliar na gestão do PDDE em escolas do município de Mariana, localizado no estado de Minas Gerais, orientou as UEx sobre

as possibilidades de aplicação dos recursos do PDDE. O resultado foi maior equilíbrio na aplicação dos recursos, no que se refere à divisão em bens de capital e de custeio, além de melhorar a atenção e adequação ao estabelecido nos normativos do programa (Barros, 2020).

Especialmente em escolas rurais, o suporte dado pelas secretarias (municipais ou estaduais) de educação ou a contratação de um técnico específico para a execução da prestação de contas do PDDE se torna imprescindível, uma vez que os tesoureiros e presidentes de UEx são agentes que já acumulam funções de professor e/ou diretor e que, em sua maioria, residem em área rural. Desse modo, o desenvolvimento dos trâmites legais vinculados ao PDDE, se realizado por agentes públicos (professores e/ou diretores), poderia gerar prejuízos para o calendário escolar ou para a execução da própria política, pois exige atividades de natureza urbana, o que demandaria ausências dos servidores nas unidades escolares (Barros, 2020; Lopes; Costa; Rocha, 2019).

Os conselhos escolares também desempenham um papel fundamental na gestão dos recursos quando são atuantes e propositivos e se reúnem com frequência para definir prioridades de gastos conforme as necessidades específicas. Isso foi identificado como um aspecto decisivo para o uso e a destinação adequada dos recursos (Oliveira, 2021).

De modo geral, a revisão da literatura apontou que a utilização e destinação adequadas dos recursos do PDDE estão ligadas, mais fortemente, à demanda e às capacidades estatais das localidades pesquisadas do que às características so-

ciais e econômicas da região. Os trabalhos que identificaram a utilização adequada dos recursos do PDDE realizaram o levantamento de dados em contextos os quais apresentavam problemas de infraestrutura, sinalizando a necessidade do atendimento pelo programa. Ademais, em todas as regiões do país, houve evidência desta categoria, bem como nos estudos cujo *locus* foram áreas urbana e rural. Infere-se, portanto, que fatores econômicos da região ou localização geográfica, de modo isolado, não necessariamente são determinantes para que as UEx façam a utilização e destinação adequadas dos recursos do PDDE.

2) Ausência, insuficiência e/ou inconstância nos repasses financeiros: esta subcategoria está atrelada ao volume e periodicidade com que os recursos do PDDE e das ações integradas são repassados às UEx. Tratando, primeiramente, da ausência dos repasses, o que se observou na literatura é que a explicação para esta evidência está na inexistência de UEx, já que as “escolas ficam impossibilitadas de receber transferências diretas do Governo Federal” caso não as constitua. Outra motivação para a ausência dos repasses são as pendências relacionadas a atualizações cadastrais ou de prestação de contas referentes a repasses anteriores. Essas situações, quando somadas, chegaram a prejudicar, em 2019, aproximadamente 285 mil alunos de 3.663 unidades educacionais de comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos (Lobo; Bernardino-Costa, 2022).

Embora tenha sido identificado na literatura relatos de ausência de recursos, o que se viu com maior recorrência foram

as evidências relacionadas à insuficiência dos repasses para atender às demandas locais e, neste caso, há duas linhas argumentativas. A primeira relaciona-se aos valores *per capita* sendo repassados em montante inferior ao planejado. O estudo de Bitencourth, Gomes e Camargo (2020) identificou que, em 2014 e 2015, as escolas urbanas receberam repasses financeiros inferiores aos previstos nas diretrizes do FNDE estabelecidas em 2013. Uma possível justificativa para isso é que o cálculo para os repasses do PDDE leva em consideração a base de dados do Censo Escolar do ano anterior. Assim, os valores repassados às UEx têm como referência o número de matrículas do ano anterior e não o ano em que o repasse é efetuado. Portanto, é possível que haja uma defasagem informacional, fazendo com que existam variações no valor recebido pela UEx, em relação ao que foi definido no exercício anterior, devido a possíveis alterações no número de matrículas de um ano para outro.

A segunda linha argumentativa refere-se à insuficiência de recursos frente às necessidades das unidades escolares. Embora o PDDE seja caracterizado como recursos suplementares, há um alto nível de dependência desses recursos pelas escolas. Os estudos apontaram que as escolas lidam com déficits de infraestrutura, como, por exemplo, ausência de instalações físicas (salas apropriadas e/ou banheiros), mobiliários e equipamentos (Oliveira, 2017; Viana, 2020); e com carência de recursos para aquisição de materiais de expediente, de cantina e execução de serviços elétricos e hidráulicos, bem como materiais de limpeza (Batista, 2018). Isso sugere que

a forma de distribuição dos recursos da política não leva em conta as distintas condições das unidades de ensino no que tange à infraestrutura.

A dificuldade de realizar melhorias básicas de infraestrutura ou adquirir materiais é agravada nas escolas com número inferior a 50 alunos, uma vez que os repasses levam em consideração a quantidade de alunos matriculados na unidade de ensino (Lima, 2021). Se considerarmos as escolas que se localizam em áreas rurais, há contextos em que as unidades funcionam com “10 a 15 alunos, em salas multisseriadas, com um único professor”, revelando a insuficiência dos valores repassados (Torres, 2019, p. 30).

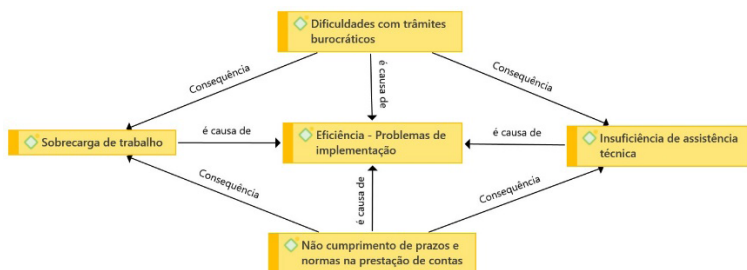
Ademais, há que se levar em conta as crises política e financeira intensificadas no Brasil após 2014, as quais levaram a cortes orçamentários no PDDE, que ou passou a ser pago em duas parcelas anuais (como é o caso do PDDE Básico) ou sofreu atrasos em seus repasses, como é o caso das ações integradas (Viana, 2020, 2022).

O desencontro entre as demandas locais e os recursos (financeiros, físicos e humanos) disponíveis para implementar o PDDE compromete a eficiência da política pública, fazendo com que nem sempre ela seja capaz de compensar as desigualdades socioeducacionais existentes no território nacional.

3) Sobrecarga de trabalho; dificuldades com trâmites burocráticos; insuficiência de assistência técnica; não cumprimento de prazos e normas na prestação de contas: estas subcategorias são tratadas de forma conjunta nesta seção, dado o seu forte inter-relacionamento observado nos resultados dos estudos da revisão sistemática da literatura.

As subcategorias sobrecarga de trabalho, dificuldades com trâmites burocráticos, insuficiência de assistência técnica e não cumprimento de prazos e normas na prestação de contas provocam problemas de implementação que prejudicam a eficiência do PDDE (Figura 4.3). Parece haver um ciclo vicioso entre elas, uma vez que a sobrecarga de trabalho e a insuficiência de assistência técnica acabam prejudicando os processos relacionados aos trâmites burocráticos pertinentes ao uso dos recursos do programa e sua prestação de contas.

Figura 4.3 - Redes de relacionamento entre as subcategorias



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

A sobrecarga de trabalho está relacionada ao aumento de demandas ao agente público para executar os recursos públicos oriundos do PDDE e das ações integradas, o que exige a apreensão de novas competências e a apropriação de normas particulares de cada programa. Esse acúmulo de funções e atividades acaba fazendo com que os agentes públicos desempenhem parte das atribuições do PDDE durante os horários de aula e de trabalho, uma vez que, paralelamente às demandas pedagógicas e administrativas da escola, o programa requer atividades financeiras, como pesquisa de preços, contratação de serviços

e aquisição de bens, fazendo com que a burocracia associada à administração dos recursos do PDDE dispute com o tempo que deveria ser dedicado à educação e ao ensino (Silva *et al.*, 2019).

Por não terem tempo hábil para se dedicarem à capacitação exigida para a operacionalização do PDDE, dado o acúmulo de funções dos gestores, há um impacto negativo nos processos burocráticos relacionados à UEx, conselhos, tomadas de preços e prestação de contas, fazendo com que os agentes sintam dificuldades e inseguranças para a execução da política (Franck, 2021).

Há uma grande preocupação do nível local com a prestação de contas, pois ela é obrigatória para que os recursos sejam liberados. Além disso, ausências ou erros podem acarretar prejuízos aos membros das UEx e dos conselhos escolares enquanto pessoas físicas, enfrentando sanções penais, civis e administrativas (Rodrigues, 2019). A ausência ou equívocos nas prestações de contas são comumente atribuídos à insuficiência de assistência técnica, já que exige conhecimentos especializados sobre finanças, contabilidade, orçamento e gestão. Assim, para lidar com essa sobrecarga, alguns gestores se veem forçados a contratar contadores ou mesmo assumir tarefas financeiras em detrimento das responsabilidades pedagógicas (Franck, 2021).

Outra grande dificuldade enfrentada pelo nível local, no que se refere aos trâmites burocráticos, está relacionada ao cartão PDDE.⁵ Conforme destacado por Batista (2021), os car-

5 O cartão PDDE foi criado em 2013, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, com o objetivo de flexibilizar a utilização dos recursos do programa.

tões não emitidos, utilizados ou retirados das agências bancárias se devem, em grande medida, a i) carência de agências bancárias do Banco do Brasil nos municípios onde o PDDE é implementado; ii) falta de incentivo das secretarias de educação para a utilização dos cartões, a fim de concentrar recursos nessa instituição e não nas unidades escolares; iii) dificuldades de acesso a informações acerca da utilização do cartão; e iv) insuficiência de assistência técnica e capacitação dos gestores sobre como habilitar o cartão (Franck, 2021).

Por fim, observou-se também a existência de situações nas quais as escolas definem estratégias de utilização dos recursos de acordo com as dificuldades do programa. Um exemplo dessa prática foi apresentado por Gon (2012), em um estudo realizado em escolas municipais de Campinas, estado de São Paulo, em que a autora compara os programas municipais de descentralização de recursos financeiros com o PDDE. Ela conclui que, embora este estivesse sendo executado no município há mais de dez anos e apresentasse relativa familiaridade na execução dos recursos por parte dos gestores, o esforço despendido na execução do PDDE, diante do enrijecimento burocrático, não compensava quando comparado ao montante de recursos e a maior facilidade do programa municipal. Isso faz com que os gestores utilizem o PDDE com menor frequência, fato que aumenta a probabilidade da não utilização dos seus recursos financeiros.

Nesse contexto, para monitorar a utilização dos recursos do PDDE pelas escolas, o FNDE desenvolveu o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES). O IdeGES

é um indicador de resultados que avalia a eficiência da gestão descentralizada dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal. É visto como uma ferramenta fundamental para avaliar e melhorar a gestão dos recursos do PDDE, orientar decisões de controle, monitorar o desempenho do programa e fornecer informações relevantes para os gestores educacionais (Arantes, 2019; Batista, 2021; Franck, 2021; Lima, 2021; Medeiros; Correa; Castioni, 2021; Santos, 2021; Veiga, 2020).

No entanto, o IdeGES é composto por três índices que se concentram no fluxo financeiro e no controle normativo; a sua capacidade de avaliar dimensões participativas da gestão do PDDE pode, portanto, ser limitada. As questões que exigem multidimensionalidade nas análises das realidades sociais ficam prejudicadas, pois ele pode não capturar todos os aspectos da gestão descentralizada, como a dimensão participativa (Nogueira, 2022). Ao se concentrar em aspectos burocráticos relacionados à adesão, cadastro, execução e prestação de contas, não enfocando o cumprimento de objetivos legais do PDDE, o IdeGES negligencia questões como a capacidade dos recursos melhorarem a infraestrutura e a autonomia das escolas. O índice responsabiliza principalmente as UEx, sem avaliar o trabalho do FNDE na orientação e capacitação dos usuários da política (Viana, 2020). Portanto, os problemas de implementação relacionados à eficiência do PDDE carecem de uma ferramenta de avaliação de gestão que considere também o impacto real do PDDE nas escolas e no alcance de objetivos previstos na lei que originou o programa. Ademais, a utilização do IdeGES como medida para bonificar unidades escola-

res pode agravar as desigualdades educacionais entre escolas e municípios de localidades diversas.

4) Ausência de monitoramento e controle: para a análise desta subcategoria, foram consideradas as evidências empíricas relacionadas à falta de transparência na utilização dos recursos do PDDE e à escassez de monitoramento e controle por parte do FNDE, da comunidade escolar e/ou dos conselhos escolares, bem como as suas consequências.

Os dados mostram que o *modus operandi* do PDDE foi construído para garantir mais autonomia aos gestores escolares locais no que tange ao planejamento e execução das ações de desenvolvimento da aprendizagem do alunado. Com mais liberdade na execução dos recursos, é possível que as unidades escolares possam definir quais são as prioridades para promover melhoria na infraestrutura e em materiais didáticos e pedagógicos. A consequência é o fortalecimento da autogestão por parte das unidades escolares (Galvão, 2020). Porém, a ausência de monitoramento e controle podem acarretar um mau uso dos recursos do PDDE, uma vez que as aplicações, em determinados contextos, passam a não refletir as reais necessidades das escolas (Mineiro, 2007).

A ausência de monitoramento e controle, especialmente por parte da comunidade escolar, leva “as unidades escolares a decidirem apressadamente sem planejamento prévio das ações e sem geração de alternativas diante dos problemas” (Ferreira, 2012, p. 101). A falta de adequação entre as demandas da escola e a aplicação dos recursos amplia os problemas existentes relacionados à infraestrutura e falta de materiais didáticos, pedagógicos, de expediente ou de cantina (Chudrik, 2013).

Comumente, a “escola mostra-se desapontada com a maneira pela qual o recurso financeiro precisa ser investido, chegando ao extremo de mencionar que gostaria de devolver o dinheiro, pois este não pode ser gasto naquilo que a escola necessita” (Weiler, 2015, p. 125). Por vezes, gestores locais acabam aplicando os recursos do PDDE de modo equivocado, indo de encontro ao que foi estabelecido pelo FNDE (Bordin, 2016; Nunes Filho, 2014).

Nos estudos realizados por Batista (2019) e Medeiros, Alves e Duque (2016), foram encontradas evidências de que determinadas escolas/creches minimizam a relevância da transparência, havendo equívocos na fiscalização e na análise das prestações de contas pelos membros dos conselhos, além da aplicação indevida dos recursos disponíveis. A pesquisa sinaliza não para irregularidades (que inexistem neste caso), mas sim para a destinação equivocada dos recursos do PDDE. Os recursos do programa e de suas ações integradas são divididos nas categorias econômicas de custeio e capital, em que, a depender da ação, há percentuais pré-definidos pelo FNDE para sua utilização. Porém, nem sempre os agentes locais sabem ou conseguem lidar com as orientações do órgão, havendo uma confusão ou dificuldade na alocação dos recursos de acordo com as categorias econômicas. Assim, a utilização dos recursos nem sempre segue as práticas recomendadas nos manuais do PDDE. Isso pode ser uma resposta do gestor para atender a situações emergenciais, mas contradiz a lógica participativa e gerencial proposta pelo programa. É possível também que tais erros possam estar atrelados a sobrecarga de trabalho e insuficiência de assistência técnica.

O mecanismo mais eficiente para se evitar tais erros seria o controle social mais efetivo, com monitoramento e controle por parte da comunidade escolar. As iniciativas que promovem descentralização na utilização dos recursos financeiros do PDDE dão meios para que as escolas tenham as condições necessárias para desenvolverem determinadas ações que, sem eles, exigiriam maior esforço por parte dos gestores públicos locais. A transparência, controle e monitoramento do PDDE, além de promoverem sensação de autonomia financeira, dão mais segurança na destinação dos recursos por parte dos gestores locais (Galvão, 2020).

5) Influência de dinâmicas políticas na esfera local: esta subcategoria observou os desafios relacionados à institucionalização (ou não) dos processos de implementação do PDDE, frente à rotatividade dos gestores públicos envolvidos na execução do programa e às influências de dinâmicas políticas locais.

Os dados mostram que as variáveis “indicação política” e “rotatividade” para os cargos de diretores, vice-diretores, membros das UEx e dos conselhos escolares são apontadas como elementos correlacionados e que dificultam a plena execução do PDDE, uma vez que interferem na gestão democrática das escolas, na participação da comunidade escolar e na forma como é feita a escolha de profissionais para a gestão escolar e do PDDE (Barros, 2020; Franck, 2021; Gomes, 2021).

A escolha de agentes públicos por critérios políticos, destinados a atuar na gestão escolar e na operação do programa, tende a prejudicar os processos de implementação. Primeiro, porque o programa exige apreensão de aspectos normativos,

capacidade técnica dos gestores e familiaridade com o contexto, os quais nem sempre os gestores indicados conseguem alcançar. Segundo, os gestores públicos indicados comumente não são aqueles almejados pela comunidade escolar, acarretando conflitos internos, os quais interferem negativamente na gestão do PDDE (Barros, 2020; Franck, 2021; Valente, 2011). Terceiro, aumenta a rotatividade dos gestores, já que a cada mudança política, no estado ou no município, tem-se um impacto no funcionamento do PDDE. Nos estudos realizados por Barros (2020) e Franck (2021), foi possível observar que a interferência político-partidária acarretou rotatividade de agentes públicos nos cargos e descontinuidade na atuação dos processos relacionados ao PDDE. Isso resulta na perda de aprendizagem organizacional sobre a implementação do programa a cada mudança de gestão. Novos gestores que assumem essas posições podem não estar cientes dos projetos em andamento, dos procedimentos burocráticos e das necessidades das escolas. Ademais, nem sempre é possível haver processos de transição de informações entre as gestões, dado os conflitos políticos existentes (Gomes, 2021).

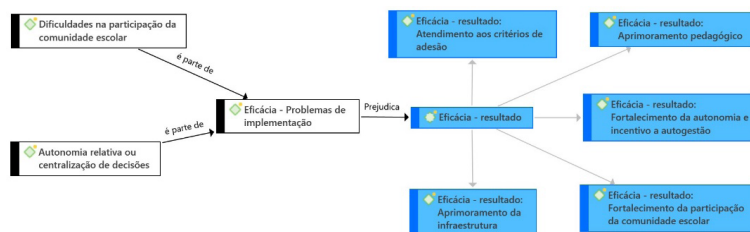
Percebe-se, portanto, que a ausência de um processo transparente e participativo para escolha dos gestores escolares e implementadores do PDDE pode resultar não só na ineficiência da utilização de seus recursos, como até em interrupções na execução do programa. Esta subcategoria pode influenciar também no resultado dos outros critérios, gerando efeitos negativos em cadeia, como, por exemplo, a ausência de efeitos no desempenho escolar ou na melhoria da qualidade educacional, implicando a falta de efetividade do programa.

4.2.4 O critério eficácia na análise do PDDE

A eficácia, neste estudo, foi analisada a partir dos elementos empíricos relacionados ao alcance de objetivos do PDDE e ao atendimento das demandas societárias que motivaram a sua criação. A avaliação da eficácia envolveu mapear as evidências acerca dos resultados esperados do programa, observando se, e até que ponto, os objetivos foram alcançados.

Levando em consideração os objetivos propostos pela Lei nº 11.947/2009 – promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas, incentivar a autogestão escolar e fortalecer a participação da comunidade no controle social –, o mapeamento das evidências foi conduzido a partir de dois grupos analíticos e sete subcategorias: i) resultados de implementação (aprimoramento pedagógico; promoção da autonomia e incentivo a autogestão; fortalecimento da participação da comunidade escolar; aprimoramento da infraestrutura física; e atendimento aos critérios de adesão) e ii) problemas de implementação (autonomia relativa ou centralização de decisões; e dificuldades na participação da comunidade escolar). A Figura 4.4 ilustra as subcategorias, sinalizando que os problemas de implementação inviabilizam a eficácia do PDDE no que se refere ao alcance dos seus objetivos.

Figura 4.4 - Subcategorias relacionadas à eficácia do PDDE



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

A análise geral dos dados mostra que a categoria eficácia é aquela que apresenta mais evidências na literatura, com 67 estudos abordando tanto os resultados como as dificuldades ou problemas de implementação. Observar se os objetivos estão sendo alcançados foi a principal motivação para a formulação de perguntas e objetivos das pesquisas levantadas nesta revisão sistemática. Tanto o aprimoramento da infraestrutura física e pedagógica como a autonomia e a participação social estão sendo regularmente avaliados em diversos trabalhos e contextos, sendo as subcategorias de maior destaque, com, respectivamente, 31, 35 e 36 estudos. Quanto aos problemas de implementação, foram identificados 53 trabalhos que sinalizaram aspectos sobre autonomia relativa ou centralização de decisões e 37 que apontaram dificuldades na participação da comunidade escolar. A seguir, discorre-se acerca das subcategorias, sinalizando como a literatura tem debatido sobre essas evidências.

1) Aprimoramento pedagógico e da infraestrutura física:

a revisão sistemática apontou que os avanços proporcionados pelo PDDE são diversos, tendo em vista que correspon-

dem às diferentes demandas locais de cada comunidade escolar. No que diz respeito à melhoria da infraestrutura física e pedagógica, os recursos disponibilizados pelo programa são destinados a várias finalidades e, operacionalmente, são divididos em duas categorias: a) custeio: despesas operacionais, que são direcionadas à obtenção de materiais de consumo e à contratação de serviços para o funcionamento e conservação da escola; e b) capital: relacionados à obtenção de equipamentos e bens duradouros, com o intuito de renovar ou incrementar o patrimônio escolar (FNDE, 2021).

No intuito de identificar a destinação dos recursos e analisá-los sob a perspectiva do aprimoramento educacional, foi organizada uma divisão dos recursos em dois tipos: aqueles que se destinavam ao funcionamento básico e cotidiano das escolas e aqueles que se preocupavam em aprimorar a dimensão pedagógica, promovendo melhorias diretas no ensino e na aprendizagem. Desse modo, para fins de categorização, nesta revisão sistemática, considerou-se aprimoramento da infraestrutura física quando os recursos foram destinados à realização de pequenos reparos, adequação ou manutenção da unidade escolar, bem como à aquisição de materiais permanentes.

As evidências que apontam para a melhoria da infraestrutura física incluem a aquisição de recursos ou serviços destinados à construção, reforma, acabamentos e manutenção dos espaços escolares, como portas, tintas e sifão de banheiro (Barros, 2020; Batista, 2018; Freitas, 2016; Santana, 2014; Tito, 2019; Zaniratto Junior, 2016). Ademais, há relatos de que os recursos do PDDE desempenham papel crucial na aquisi-

ção de materiais de expediente, os quais englobam itens de limpeza e higiene para as escolas (Gouveia, 2021; Santana, 2014), bem como materiais utilizados em atividades administrativas (Chudrik, 2013; Pimenta, 2015; Santana, 2014).

Na análise da infraestrutura pedagógica, foram considerados os materiais empregados na avaliação da aprendizagem, na implementação do projeto pedagógico e no desenvolvimento das atividades educacionais. A revisão sistemática indicou que os recursos do PDDE têm sido utilizados para adquirir livros, jogos educativos, materiais didáticos e manipulativos, além de financiar o transporte para excursões educacionais, qualificação de professores e profissionais da secretaria escolar, bem como para adquirir materiais esportivos e oferecer suporte a apresentações musicais ou culturais (Batista, 2018; Branco, 2006; Chudrik, 2013; Portela, 2006).

Especialmente em contextos de baixo desempenho escolar e alta demanda por infraestrutura física, os recursos do PDDE fizeram a diferença para melhorar a parte estrutural das instituições (Franck, 2021). A maior parte das demandas das unidades escolares são por infraestrutura física, que é uma variável relevante para o alcance da qualidade de ensino (Melo, 2020). Por meio dos recursos do programa, foi possível, em muitas realidades pesquisadas, a criação ou construção de salas de leitura, aula e vídeo bem equipadas a partir da aquisição de recursos, como computadores, retroprojetores, quadros brancos e móveis (Branco, 2006; Mafassoli, 2017; Santana, 2014). Além disso, também foi possível a compra de equipamentos duráveis para a cozinha das escolas, como fogão industrial, liquidificador e *freezer* (Lima, 2021; Pimenta, 2015).

A construção discursiva das evidências raramente faz uma separação entre melhorias na infraestrutura física e na infraestrutura pedagógica. Pelo contrário, a partir de relatos coletados por meio de entrevistas com membros da comunidade escolar, em especial, professores e gestores escolares, há uma visão holística de como o PDDE contribui para o espaço escolar e para o processo de aprendizagem (Franck, 2021; Moreira, 2012; Santana, 2011; Santos, 2021; Spanner, 2020).

Essas evidências de que os recursos do PDDE estão sendo usados para adquirir materiais que contribuem direta ou indiretamente para a aprendizagem dos alunos indicam que o programa atende às necessidades específicas das escolas, demonstrando que o PDDE é eficaz quanto a este objetivo. Essa inferência é observada também nas ações integradas, especialmente no que tange ao aprimoramento da infraestrutura física a partir dos recursos do Programa Escola Acessível. Entre as benfeitorias, os estudos destacam a construção de rampas e banheiros adaptados e a colocação de piso tátil e corrimão, sinalizando, além da eficácia, a relevância e coerência da política ao promover ações de caráter inclusivo (Gouveia, 2021; Melo, 2020; Silva *et al.*, 2018).

Outras ações integradas também tiveram evidências acerca da eficácia de seus resultados, como os programas Atleta na Escola e Mais Educação. Tais ações proporcionaram melhorias na infraestrutura física e também na pedagógica, por exemplo, a contratação de assistentes de alfabetização, por um período de cinco a dez horas semanais, para cada turma de 1º e 2º anos em uma escola do interior do Ceará (Sousa; Vidal; Vieira, 2020).

Os projetos realizados com o PDDE Escola Sustentável, em um município do interior da Bahia, acarretaram melhorias significativas nas escolas, com reformas estéticas que revitalizaram o ambiente, proporcionando espaços mais agradáveis e arejados. Além disso, a criação de jardins e hortas, que envolveu os alunos no cultivo e manutenção, contribuiu para a produção de alimentos mais saudáveis para a merenda escolar. Os dados apontam ainda que as aulas ao ar livre impactaram positivamente a aprendizagem dos alunos. Essas ações não apenas embelezaram as escolas, mas também proporcionaram benefícios, como a melhoria na limpeza e no bem-estar geral da comunidade escolar (Silva *et al.*, 2019).

Em anos mais recentes, e em detrimento da crise sanitária provocada pelo coronavírus, o PDDE Emergencial foi essencial para a adequação das estruturas das escolas e para a aquisição de materiais necessários para seguir os protocolos de segurança frente à pandemia da covid-19 (Lima, 2021).

2) Atendimento aos critérios de adesão: esta subcategoria mapeou as evidências empíricas que sinalizam para o cumprimento das condições mínimas para a efetivação dos repasses às EEx, UEx ou Entidades Mantenedoras (EM). Apenas oito estudos enfocaram essa temática, sendo que os resultados se referem, principalmente, à criação de UEx.

As pesquisas mostram que entre os anos 1995 e 2002 houve um forte movimento de adesão ao PDDE, chegando a aumentar em 650% o número de UEx (Mafassoli, 2017). As evidências sinalizaram que as escolas se prontificaram a fazer o cadastro de pessoa jurídica e constituir os conselhos para que fosse pos-

sível receber os recursos do programa. No início do PDDE, em um período que compreendeu os anos de 1995 a 1998, as escolas estaduais da cidade de São Paulo formaram as UEx antes mesmo da chegada do programa. Já na rede municipal, as unidades escolares se organizaram em consórcios interestaduais, a fim de receber os recursos da política. Em outras realidades, as UEx foram constituídas no mesmo ano de criação das escolas, facilitando o acesso ao programa (Branco, 2006).

Toda essa organização local prévia, como atendimento ao critério de adesão ao PDDE, facilitou a execução da política (Adrião; Garcia, 2005), fazendo com que o PDDE alcançasse 100% de adesão entre as escolas de Campo Grande (MS) (Fachini; Oliveira, 2004). Contudo, nem todas as escolas conseguem constituir UEx, variando muito em função do tamanho da escola e da rede. Mas, ainda que não constituídas as UEx, as unidades escolares podem receber recursos pelas secretarias de educação (Mafassioli, 2017).

3) Promoção da autonomia e incentivo a autogestão: outros resultados desejados do programa são a promoção da autonomia e o incentivo da autogestão dos recursos do PDDE por parte da comunidade escolar. Isso porque o programa foi desenhado para que a comunidade escolar, a partir de instâncias deliberativas, decidisse a destinação dos recursos financeiros recebidos. Esse caráter inovador do PDDE antecedeu, inclusive, a autonomia pedagógica e administrativa e a de gestão financeira previstas no art. 15º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

Na revisão sistemática, foram encontrados 36 textos que atestam que o PDDE consegue atingir esse objetivo em muitos contextos pesquisados. É o caso, por exemplo, do estudo de Melo (2020, p. 96):

identificamos o cumprimento do princípio da autonomia da escola como aspecto concreto na dinâmica de administração dos recursos garantidos pelo programa em questão. Neste ponto, identificamos o empoderamento dos sujeitos sociais com atuação no município, fazendo valer a possibilidade de tomar decisões frente ao recurso do PDDE.

Um ponto amplamente destacado é a redução da dependência das secretarias municipais ou estaduais de educação para atender às necessidades do dia a dia (Cardoso, 2009; Lima; Oliveira; Guardacheski, 2016; Nogueira, 2022; Silva, 2015; Silva Filho, 2019). Antes da implementação do PDDE, todos os recursos financeiros federais eram direcionados às secretarias de educação, as quais nem sempre conseguiam realizar uma alocação condizente com as demandas específicas de cada unidade escolar no município ou estado. Dessa forma, a comunidade escolar passa a ter um controle mais efetivo sobre a qualidade dos equipamentos adquiridos, em comparação a compras realizadas pelo estado ou município por meio de processos licitatórios e sem a participação da comunidade escolar que irá usufruir do bem ou serviço adquirido (Gon, 2012).

A liberdade conferida à comunidade escolar para adaptar a utilização dos recursos à cultura e às necessidades locais acelera o atendimento das demandas que, muitas vezes, são urgentes, não havendo tempo para trâmites burocráticos de

processos licitatórios. Gestores locais classificam essa flexibilidade como um avanço para a gestão escolar local (Lima; Oliveira; Guardacheski, 2016). Conforme relato exposto em estudo de Galvão (2020, p. 78),

a implantação do programa de transferência de recursos financeiros, para as unidades de ensino, foi de grande importância, visto que as escolas passaram a ter condições mínimas necessárias para realizarem algumas ações, que antes exigia de todos uma “dose” maior de trabalho ou de contribuição para a realização dessas atividades. Os recursos do programa, de certa forma, deram uma sensação de autonomia financeira, pois a comunidade escolar passou a dispor de condições para melhorar a infraestrutura e o trabalho na escola.

Ademais, em um contexto de centralização, podem surgir lacunas entre as decisões tomadas por órgãos centrais, como secretaria de educação municipal ou estadual, e as necessidades específicas de cada unidade escolar, que exibem uma grande diversidade, dadas as heterogeneidades regionais existentes no Brasil (Lima, 2019; Oliveira, 2011; Titoto, 2019).

4) Fortalecimento da participação da comunidade escolar: no contexto da escola pública, a promoção da autonomia e incentivo à autogestão dos recursos do PDDE caracteriza-se como um princípio da gestão democrática. Por esse motivo, guarda relação muito próxima com o fortalecimento da comunidade escolar.

Os estudos apontam que o programa promove a participação social na gestão da escola, atraindo os responsáveis pelos alunos para atuarem, junto aos professores e corpo técnico,

nos assuntos relacionados ao bem-estar dos estudantes, na aquisição de equipamentos e na melhoria da infraestrutura física e pedagógica (Costa, 2013; Moreira, 2012).

Ao analisar as influências para a maior ou menor participação da comunidade escolar, as pesquisas têm sinalizado que quanto mais atuantes são os conselhos escolares, no sentido de mobilização da comunidade escolar e tomada de decisão, maior a participação dos atores envolvidos nos processos decisórios. Outra variável de influência é a apropriação dos procedimentos atinentes à administração dos recursos públicos pela comunidade escolar. Parece haver uma tendência para maior participação da comunidade em contextos em que ela conhece (ou é convidada a conhecer) os procedimentos e trâmites para a execução dos recursos do PDDE (Branco, 2006; Medeiros; Alves; Duque, 2016; Pimenta, 2015).

Os membros da comunidade escolar participam com sugestões e eleição de prioridades nas questões de infraestrutura e necessidades pedagógicas da escola. Por meio do conselho são colocados as prioridades e levado ao conhecimento dos mesmos. (Torres, 2019, p. 28).

Percebe-se, a partir da literatura, que as escolas com melhor estrutura organizacional conseguem mobilizar a comunidade escolar, se planejar melhor e aplicar os recursos de modo estratégico, pois gerenciam melhor o tempo e suas prioridades. Escolas que enfrentam dificuldades organizacionais e de infraestrutura física geralmente apresentam demandas urgentes, necessitando de insumos básicos e de manutenção para seguirem funcionando. Nesse contexto, a etapa de plane-

jamento e eleição de prioridades fica comprometida, inviabilizando a aplicação dos recursos para as melhorias pedagógicas (Pimenta, 2015; Silva *et al.*, 2020).

5) Autonomia relativa ou centralização de decisões; dificuldades na participação da comunidade escolar: essas duas subcategorias aparecem na literatura fortemente relacionadas. Foram encontrados 67 estudos que mencionam tais problemas de implementação referentes à eficácia, sendo que 53 pesquisas abordaram a temática autonomia e 37 sinalizaram as dificuldades de participação da comunidade escolar, conforme apresentado no Quadro 4.4.

Quadro 4.4 - Problemas de implementação relacionados à categoria eficácia

Problemas de implementação	Período 1 (1995-2002) (n=2)	Período 2 (2003-2013) (n=27)	Período 3 (2014-2022) (n=72)
Eficácia - Problemas de implementação (n=67)	1	19	47
Autonomia relativa ou centralização de decisões (n=53)	1	15	37
Dificuldades na participação da comunidade escolar (n=37)	0	16	21

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

De modo geral, os textos analisados ao longo da revisão sistemática apontaram que houve avanços no que se refere a autonomia e autogestão financeira das escolas. Contudo, enfatizam que essa autonomia é considerada relativa ou parcial. A principal crítica, e a mais frequente, diz respeito aos excessos

de burocracia e aos limites estabelecidos pelo FNDE para o uso do recurso público em relação aos percentuais pré-fixados, que definem a destinação dos recursos quanto às modalidades de custeio e de capital (Barros, 2020; Branco, 2006; Cardoso, 2009; Chudrik, 2013; Gon, 2012; Gouveia, 2021; Kalam, 2011; Lopes; Costa; Rocha, 2019; Nascimento, 2010; Nogueira, 2022; Oliveira, 2011; Santana, 2011; Silva, 2015; Sousa; Vidal; Vieira, 2020; Titoto, 2019; Viana, 2020). Os relatos sinalizam que tanto o PDDE Básico quanto as ações integradas já direcionam as ações locais em relação às modalidades de investimento dos valores destinados às escolas, inviabilizando a aquisição de itens que supririam carências específicas (Gon, 2012; Lima, 2021).

A falta de autonomia parece estar associada também à interferência de secretarias de educação ou da política local, especialmente em cidades pequenas (Nogueira, 2022; Reis, 2019; Santos, 2021). Um exemplo foi observado no trabalho desenvolvido por Reis (2019, p. 157) em uma escola pública em Santo Antônio do Tauá (PA), onde se observou que a secretaria municipal realizava pressão junto ao conselho escolar, “ofertando listas de compras, induzindo aquisições de produtos em locais pré-determinados por ela própria, não dando importância ao processo coletivo de participação e decisão colegiada, e a autonomia do conselho”.

O funcionamento inadequado dos conselhos escolares também foi entendido como fator limitante para a autonomia na gestão dos recursos do PDDE. Entre os fatores enunciados, encontra-se o baixo engajamento e representação dos conselhos escolares (Bezerra; Machado, 2021), a falta de conheci-

mento em relação ao funcionamento da política (Franck, 2021; Lopes; Costa; Rocha, 2019), a carência de comunicação eficaz para convocação de encontros, reuniões e assembleias (Silva Filho, 2019; Veiga, 2020), o receio de responsáveis e professores de assumirem responsabilidades na composição do caixa escolar (Nogueira, 2022; Santos, 2021) e a falta de motivação e incentivos para a participação (Santos, 2021).

Há casos, ainda, em que a centralização de decisões é promovida pelos próprios gestores, que não incentivam a participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão e escolha de prioridades. O depoimento de uma vice-diretora, na cidade de Mariana (MG), ilustra essa inferência: “é impossível, em uma escola deste tamanho, você acionar Colegiado para resolver o que vai comprar para a escola! Imagina! Cada pai dando um pitaco, falando. Na verdade, eu estou te falando o que acontece em todas as escolas” (Barros, 2020, p. 92).

A falta de promoção e incentivo à autonomia para utilização dos recursos do PDDE, de modo frequente, aparece correlacionada a subcategorias de eficiência, como sobrecarga de trabalho, insuficiência de assistência técnica e dificuldade com trâmites burocráticos (Figura 4.5). Conforme os estudos mostram, o excesso de demandas no trabalho e “o desconhecimento sobre o PDDE [ocasionado pela insuficiência de assistência técnica] restringe mais a certeza dos implementadores de que podem agir de maneira autônoma quanto à condução dessa política na escola”. Assim, o fomento à gestão democrática da política fica em segundo plano (Barros, 2020, p. 92).

Figura 4.5 - Correlação entre subcategorias de eficiência e eficácia



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

A gestão democrática e a mobilização da comunidade escolar, como instrumentos de implementação do PDDE, não parecem ser algo simples de se colocar em prática no nível local. Ressalta-se que, conforme apresentado no Quadro 4.4, os estudos seguem evidenciando problemas que afetam a eficácia do programa, e não se percebe redução dessas evidências ao longo do tempo. Isso pode sinalizar obstáculos persistentes para a implementação do PDDE, que impactam diretamente no alcance dos seus objetivos.

Embora o PDDE enfrente dificuldades, a literatura evidenciou melhorias significativas relatadas tanto na infraestrutura física quanto nas práticas pedagógicas das escolas após a implementação do programa. Este pode ser um efeito tangível do programa, sugerindo que ele tem alcançado resultados concretos e atendido às necessidades educacionais, ainda que com deficiências a serem corrigidas.

4.2.5 O critério efetividade na análise do PDDE

A dimensão efetividade orientou as análises para os efeitos de médio e longo prazo associados ao programa, tanto para os beneficiários diretos quanto para a sociedade em geral. No âmbito deste relatório, procedeu-se à análise considerando que o PDDE atendia ao critério de efetividade quando a literatura apresentava evidências de melhorias no desempenho escolar. Estas se manifestaram por meio da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), incremento nas taxas de frequência e redução da evasão e do abandono escolar, bem como por percepções subjetivas de gestores escolares acerca do desempenho dos alunos em sala de aula. Por contraste, quando os resultados dos estudos empíricos apontaram para a ausência de aprimoramento dessas métricas, a evidência empírica foi categorizada como “ausência de efeitos no desempenho escolar”.

A categoria efetividade não tem sido abordada com frequência nas pesquisas. Foram identificados 32 trabalhos que, de alguma forma, apresentaram análises sobre a efetividade do PDDE. O mapeamento das evidências foi organizado a partir das subcategorias *avanços na frequência, desempenho e redução da evasão escolar* (como resultado/efeito de implementação) e *ausência de efeitos no desempenho escolar* (quando a literatura apontou para as dificuldades enfrentadas na execução da política). Quanto aos resultados de implementação, foram identificados 16 trabalhos, sendo 7 estudos referentes ao período 2, e 9 relacionados ao período 3. Em relação aos problemas, também foram encontradas 16 pesquisas (8 estudos em cada um dos períodos).

Os resultados das pesquisas de abordagem qualitativa, que compuseram a revisão sistemática, em sua maioria, apontaram para uma relação positiva entre o PDDE e o desempenho escolar, mesmo este não sendo um resultado esperado da política. Esse resultado pôde ser observado a partir da percepção de gestores, professores e demais membros da comunidade escolar. Os estudos quantitativos, apoiados em modelagem estatística e em extensas bases de dados do Inep e FNDE, divergiram dos estudos de natureza qualitativa. Enquanto as pesquisas quantitativas, de âmbito nacional, convergiram para a conclusão de que o PDDE não contribuiu, ou contribuiu de forma moderada, para a melhoria do desempenho escolar (Costa, 2013; Oliveira, 2017; Oliveira Júnior; Minori; Frota, 2019; Souza, 2017), as pesquisas qualitativas apontaram para aspectos como ganhos na qualidade da aprendizagem como consequência das melhorias nas condições físicas e didático-pedagógicas (Franck, 2021; Galvão, 2020; Valente, 2011). Assim, a melhoria ou não do desempenho dos alunos, em estudos de natureza qualitativa, tem forte relação com variáveis associadas à eficácia e eficiência do programa.

Estudos baseados na percepção dos gestores locais constataram uma relação positiva entre PDDE e evolução do Ideb, sinalizando que os efeitos do programa só não são expandidos devido à insuficiência dos recursos destinados à política (Titoto, 2019; Viana, 2020). A pesquisa desenvolvida por Viana (2020) elaborou uma enquête *on-line*, respondida por 1.744 unidades escolares do Brasil. O estudo mostra que a maioria (62,8%) afirmou que o PDDE eleva os índices de

desempenho na educação básica. Uma minoria (11,6%) considerou que o programa não atende a esse objetivo. Um terceiro grupo (24,9%) defendeu que a qualidade da educação não deve depender só de avaliações padronizadas e, portanto, os recursos do PDDE não são relevantes para fins de análise do Ideb, muito embora exista uma relação indireta entre o índice e o programa.

Análises longitudinais do Ideb em unidades escolares beneficiadas pelo programa constataram que houve um aumento na nota de 3,4, em 2009, para 5,2, em 2013, nas turmas do 9º ano de uma escola em Itinga (MG). É relevante notar que, durante o período analítico da pesquisa (2009-2013), o valor do PDDE por aluno aumentou substancialmente, passando de R\$ 9,89 em 2009 para R\$ 39,94 em 2012, devido a uma inovação implementada em 2007, concedendo um adicional de 50% do valor do PDDE para as escolas rurais e escolas urbanas que atingissem as metas intermediárias do Ideb, estipuladas em 2007, nos anos seguintes. Contudo, o autor adverte para a possibilidade de existência de outras variáveis, não estudadas na pesquisa, que podem ter influenciado na melhoria no Ideb (Souza, 2017).

Corroborando os achados de Souza (2017), o estudo desenvolvido por Costa (2013) construiu uma amostra de 32.758 unidades escolares, em que aproximadamente metade delas possuía uma UEx, localizadas em áreas rurais, com predominância de instituições situadas no Nordeste. A autora identificou que a combinação de recursos financeiros adicionais do PDDE e a criação de um conselho escolar resultou na melhoria

de desempenho dos alunos, modernização de equipamentos e um aumento na proporção de professores qualificados nas escolas. Entretanto, os resultados positivos foram mais notáveis em comunidades com melhores condições, especialmente no que diz respeito ao progresso acadêmico e à qualificação dos professores, reforçando a tese de Souza (2017) de que há outras variáveis de influência para além do aumento de recursos investidos no programa.

A análise desta revisão sistemática verificou que, nas realidades em que se observou aprimoramento pedagógico e de infraestrutura física, somados ao fortalecimento da participação da comunidade escolar, também foram identificadas evidências relacionadas aos avanços na frequência, desempenho e redução da evasão escolar, subcategorias da dimensão eficácia (Ferreira, 2012; Franck, 2021; Galvão, 2020; Melo, 2020).

Levando em consideração que muitos alunos no Brasil frequentam as escolas em função da alimentação disponibilizada nas redes de ensino, Souza (2017) aponta a redução da repetência e da evasão escolar. Argumenta que o PDDE é um instrumento importante para a aquisição de materiais para a cantina e utensílios de cozinha, fatores que, em certa medida, contribuem para o fortalecimento da alimentação escolar.

Contudo, apesar dos resultados positivos relacionados à efetividade do PDDE, a literatura mostrou desafios e dificuldades relativos à ausência de efeitos do programa no desempenho escolar. As explicações, de natureza qualitativa, aparecem atreladas aos elementos que afetam a eficiência e a eficácia, como, por exemplo, quando os recursos do PDDE

não são utilizados de forma planejada e alinhada aos objetivos claros de melhorar o desempenho escolar, a partir da participação mais atuante da comunidade escolar; e quando são insuficientes para atender às demandas básicas das escolas. Isso prejudica a eficiência do programa, o que, por sua vez, impacta os resultados esperados de médio e longo prazo de melhoria no desempenho educacional (Nascimento, 2010; Oliveira, 2018; Pimenta, 2015).

Em uma pesquisa realizada em duas escolas do município de Viçosa (MG), Santana (2011) analisou os resultados da parcela extra de 50% do PDDE, a título de incentivo ao Ideb. Ela concluiu que, embora o programa se propusesse a financiar ações para melhorar a gestão escolar, visando o avanço do desempenho medido pelo Ideb, o PDDE não cumpria esse papel. Um dos motivos para esse resultado é que, nas UEx, os recursos não são direcionados para a promoção do Ideb, já que os membros não diferenciam os recursos extras para este fim.

Da mesma forma, Weiler (2015), ao estudar a efetividade da ação integrada PDDE Escolas Sustentáveis, em escola localizada em uma comunidade tradicional do município de Balneário Camboriú (SC), observa que não houve um efeito de médio e longo prazo em relação à educação ambiental. A possível justificativa é que a unidade escolar possui diversos problemas de implementação, como dificuldades na participação da comunidade escolar, trâmites burocráticos, sobrecarga de trabalho da equipe gestora, autonomia relativa e centralização de decisões.

Nessa mesma linha, utilizando os dados do Ideb de 2015 e os valores recebidos pelo PDDE, nos anos de 2014 e 2015,

Oliveira Júnior, Minori e Frota (2019) realizaram uma análise estatística corretiva, enfocando as escolas da rede municipal, situadas na área urbana de Manaus (AM), que tivessem resultados registrados no Ideb para o 5º ano do ensino fundamental e que recebessem financiamento através do PDDE. Os autores conduziram análises de dispersão e correlação linear de Pearson, concluindo que o valor recebido pelo PDDE teve pouca influência nos resultados do Ideb. Como exemplificado pelos autores, “para um IDEB de 5,5, há pelo menos 10 escolas que alcançaram essa pontuação, no entanto, receberam valores distintos do PDDE, variando entre um mínimo de R\$13.443,06 e um máximo de R\$ 81.411,00” (Oliveira Júnior; Minori; Frota, 2019, p. 534).

Em relação às ações integradas, para investigar o impacto do Programa Mais Educação, em escolas urbanas de ensino fundamental nos anos de 2012 e 2013, bem como do Programa Ensino Médio Inovador, em escolas estaduais nos anos de 2013 e 2015, Oliveira (2017) utilizou dados provenientes do Inep, FNDE, MEC e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), empregando a abordagem de regressão em descontinuidade. Os resultados obtidos revelaram que não foram observadas melhorias substanciais nas taxas de abandono, aprovação, reprovação, proficiência (em português e matemática) e no Ideb. Esses achados indicam que, ao comparar escolas com características semelhantes que aderiram ao programa a partir de 2012, não foram identificados progressos nos principais indicadores educacionais utilizados para monitorar e avaliar as políticas públicas. Adicionalmente, os indicadores não demonstraram sensibilidade a um aumento na participação

dos alunos no programa ou ao incremento das atividades de acompanhamento pedagógico dentro das escolas, tanto para o Programa Mais Educação quanto para o Programa Ensino Médio Inovador.

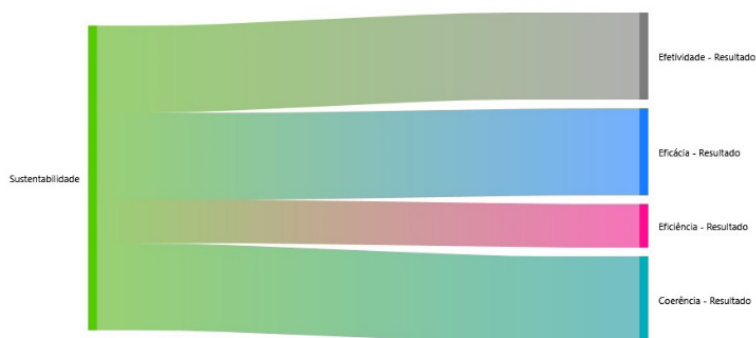
Em resumo, os achados dos estudos quantitativos, que utilizaram bases de dados para macroanálises, assim como alguns estudos de natureza qualitativa, apontam para a ausência de efeitos do PDDE no desempenho escolar. Os três estudos de caráter quantitativo levantados para esta revisão sistemática convergem para a ideia de que o recurso do PDDE não contribui diretamente, ou contribui pouco, para a melhoria do desempenho escolar. Porém, em pesquisas qualitativas, os estudos apresentam visões e análises diversas acerca da efetividade do PDDE, apontando que o impacto do programa está atrelado aos aspectos relacionados à eficiência e eficácia. Aparentemente, as unidades escolares estão mais voltadas a sanar as necessidades cotidianas urgentes do que promover ações voltadas às melhorias específicas no Ideb com os recursos do programa.

4.2.6 O critério sustentabilidade na análise do PDDE

Esta categoria analítica orientou o mapeamento de evidência no que tange à sustentabilidade dos efeitos do PDDE, referindo-se à capacidade do programa de gerar mudanças permanentes na realidade na qual é implementado. Embora esta dimensão seja uma categoria de difícil captura, pois as pesquisas geralmente são retratos de momentos específicos, foi possível inferir, por meio dos resultados dos estudos, que

algumas intervenções continuaram perpetuando seus efeitos. Certamente, as análises desta revisão sistemática levaram em consideração o fato de que a mudança social depende do tempo de exposição dos beneficiários ao programa e, além disso, considerou que políticas públicas, muitas vezes, estão inseridas em contextos os quais dependem de articulação e interação com outras políticas públicas para terem seus efeitos potencializados e prolongados no tempo.

Figura 4.6 - Correlação entre a categoria sustentabilidade e as demais dimensões analíticas



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa (2023).

Aqui, buscou-se evidências empíricas que sinalizassem se os recursos do PDDE proporcionaram efeitos ou mudanças que se mantêm no tempo, que tiveram continuidade na assistência, persistência na participação de indivíduos, longevidade das estruturas, dos equipamentos e das ações implementadas. A Figura 4.6 mostra que, nos estudos, a categoria sustentabilidade apresentou-se, na maioria das evidências, atrelada a resultados das demais dimensões de análise.

Apenas doze trabalhos apresentaram evidências relacionadas a categoria sustentabilidade. De modo geral, apontam que o fato de as escolas passarem por mudanças positivas ao longo dos anos, em função do PDDE, sugere que o programa tem tido um impacto contínuo em determinados contextos, o que pode ser um indicador de efeitos duradouros. Um exemplo foi observado em uma escola do interior do Ceará, em que se apontou que são notórias “as mudanças ocorridas nesta escola com a implantação [do PDDE], onde a cada ano criam-se expectativas de melhorias dentro do espaço escolar” (Pereira, 2009, p. 26).

No que se refere à participação da comunidade escolar, há indicativos de atuação ativa e duradoura dos membros da comunidade na alocação e execução dos recursos do PDDE como sinal de envolvimento e comprometimento que se perpetuaram ao longo dos anos. Essas variáveis corroboraram não só para a manutenção dos resultados, como também para mudanças de comportamento no âmbito das unidades escolares (Ventura, 2014). Com isso, o PDDE passa a ser um mecanismo que permite aos atores locais terem voz e influência nas decisões relacionadas ao uso dos recursos do programa. Os beneficiários passaram a ser atuantes e participativos nas funções desempenhadas pela UEx, contribuindo para a eficácia do programa e sustentabilidade de seus efeitos (Nunes Filho, 2014).

Na análise de Melo (2020) sobre uma escola urbana no interior de Pernambuco, observou-se o reconhecimento dos avanços trazidos pelo PDDE ao longo de gestões sucessivas.

Com base no depoimento da gestora escolar, os resultados positivos do programa são percebidos e valorizados ao longo do tempo. Isso pode contribuir para a continuidade das iniciativas e para a sustentabilidade do programa.

A percepção da gestora expressa a identificação dos avanços trazidos pelo programa em tempos distintos. São percebidos avanços no campo da acessibilidade com o Escola Acessível e nas práticas de leitura com o Mais Educação, assim como é apontada a falta do programa Atleta na escola, extinto atualmente, mas que existiu em outras gestões e continua sendo necessário na instituição (Melo, 2020, p. 85).

Destaca-se que repasses irregulares, recursos insuficientes, sobrecarga de trabalho dos docentes e excesso de burocracia podem prejudicar a implementação do programa, o que, por sua vez, afeta os resultados e impactos a médio e longo prazo. No entanto, para assegurar a sustentabilidade dos efeitos do PDDE, é fundamental, além de resolver esses problemas, também promover maior participação da comunidade escolar e autogestão.

4.3 Considerações finais

Este capítulo apresentou a revisão sistemática da literatura acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) com foco na análise da sua implementação, levando em consideração os critérios de avaliação de coerência, efetividade, eficácia, eficiência, relevância e sustentabilidade. A partir dos estudos, foi possível compreender as complexidades e nuances da implementação desse programa em todas as regiões do país

e mapear tanto os resultados alcançados quanto os desafios que o PDDE enfrenta em diferentes contextos.

As pesquisas analisadas demonstraram que o PDDE contribui para a promoção da qualidade da educação no Brasil, apresentando resultados positivos relacionados a melhorias na infraestrutura escolar, aquisição de materiais didáticos, aprimoramento do ambiente de aprendizado e aumento do engajamento da comunidade escolar. Esses resultados evidenciam a importância do programa para as escolas brasileiras, especialmente para aquelas que enfrentam maiores dificuldades relacionadas à infraestrutura física e pedagógica e que estão localizadas em regiões de vulnerabilidade socioeducacional.

As mudanças positivas proporcionadas pela implementação do PDDE afetaram diretamente seus beneficiários, como as escolas e a comunidade escolar, promovendo o acesso a direitos constitucionais. Especificamente acerca das ações integradas, iniciativas como os programas Mais Educação e Escola Sustentável foram as que mais se destacaram na literatura, apresentando evidências empíricas de contribuição para o processo de aprendizagem dos estudantes.

Embora a literatura tenha sinalizado os resultados positivos do PDDE, observou-se também os desafios diante das heterogeneidades sociais e territoriais do Brasil, como, por exemplo, as dificuldades de acessar o programa por parte daquelas localidades mais distantes dos grandes centros ou que apresentam baixa capacidade estatal para a execução de políticas públicas. Além disso, os relatos acerca da autonomia

relativa, dificuldades de acesso a agências bancárias, trâmites burocráticos e problemas vinculados às questões de gestão e a falta de infraestrutura e de utilização eficiente dos recursos sugerem que o programa precisa de ajustes, de modo que leve em consideração as diversidades e diferentes necessidades existentes no país.

Parece haver consenso na literatura quanto à adequação do programa no que se refere aos recursos, considerados fundamentais para manter o funcionamento básico das escolas. Por outro lado, os valores repassados são considerados baixos e insuficientes para promover, de fato, melhorias estruturais, sendo que os recursos são investidos, com maior frequência, naquelas necessidades diárias, rotineiras e urgentes das escolas.

O reconhecimento, apontado nos estudos, de que o PDDE não resolve todos os problemas das escolas é realista e está alinhado com as expectativas de que nenhum programa, sozinho, pode resolver todas as questões educacionais e tampouco isso corresponde aos objetivos do programa. Esses achados reforçam o argumento de que programas como o PDDE precisam estar articulados e integrados a outras políticas públicas a fim de potencializarem seus efeitos, atender ao público-alvo e gerar mudanças que perdurem ao longo do tempo.

Importante ressaltar que os resultados variam conforme o contexto pesquisado, mas observou-se que determinados resultados e dificuldades de implementação são recorrentes nas pesquisas analisadas. Embora os desafios sejam muitos, os resultados positivos indicam que o programa contribui para a melhoria ou, muitas vezes, garantia das condições de ensino e aprendizado nas escolas brasileiras.

Neste estudo, foi possível identificar em que aspectos houve avanços significativos e onde os resultados positivos foram menos observados. Essas informações podem ser úteis aos formuladores de políticas, uma vez que indicam onde o programa deve atuar de modo mais incisivo, e sugerem reorientação quanto às suas prioridades. Com isso, espera-se que o PDDE potencialize seus resultados e alcance os diferentes contextos existentes no Brasil.

Os dados aqui apresentados reforçam a importância do PDDE como um instrumento de apoio às unidades educacionais no Brasil e de participação da comunidade escolar. Ademais, reitera a necessidade de manutenção, continuidade e incremento nos aportes de recursos destinados ao programa. Destaca-se a importância de que pesquisadores e órgãos governamentais continuem a colaborar, buscando soluções para os desafios e aprimorando a implementação do PDDE em busca de melhores resultados.

Quanto à metodologia empregada neste trabalho, houve a preocupação em construir um percurso replicável ao longo do tempo, permitindo a continuidade dos levantamentos e apreciações dos trabalhos futuros relacionados ao PDDE. Nesse processo, enfrentamos o desafio de desenvolver um estudo de revisão sistemática que se somasse às crescentes pesquisas de revisão da literatura, ao mesmo tempo que trouxesse novos elementos para contribuir com os pesquisadores da área, formuladores e implementadores de políticas públicas.

Desse modo, a partir dos critérios de coerência, efetividade, eficácia, eficiência, relevância e sustentabilidade, foi possível

criar um panorama abrangente acerca dos efeitos, impactos e desafios de implementação do programa em todo o Brasil. No entanto, vale destacar que não foi possível isolar os efeitos do PDDE Básico e das ações integradas, dada a dificuldade de se mapear de modo separado as evidências empíricas nas pesquisas levantadas.

Quanto às lacunas de pesquisa, destaca-se que foram poucos os trabalhos que enfocaram unidades escolares voltadas ao atendimento de comunidades tradicionais, indígenas, ribeirinhos, assentados e quilombolas; não foram observados estudos que apresentaram como *locus* de pesquisa os estados do Amapá e de Rondônia. Aparentemente, há a necessidade de aprofundar no financiamento do programa e no funcionamento das UEx e em como elas promovem (ou não) a gestão democrática do PDDE. Por fim, parece não haver estudos que avaliaram especificamente a atuação dos Cecampes quanto ao monitoramento e assistência técnica, direcionando as análises para as melhorias esperadas na implementação do PDDE. Essas lacunas importam, pois apontam a necessidade de estudos futuros que avancem na investigação de tais realidades.

Nesse sentido, como proposição de pesquisas futuras, sugere-se: estudos empíricos com aprofundamento na identificação de dificuldades e aperfeiçoamentos relacionados às ações integradas, buscando compreender, em separado, os efeitos de cada uma delas; análises de realidades de implementação do PDDE em comunidades tradicionais e nos estados do Amapá e Rondônia; investigações acerca dos resultados do PDDE a partir da criação dos Cecampes, observando se

as dificuldades de execução foram suprimidas ou minimizadas após a sua criação; proposição de indicadores que levem em conta a participação social, atuação dos atores e alcance de objetivos legais do programa e, por fim, um avanço na discussão sobre custo-aluno e a forma de distribuição dos recursos do PDDE, a fim de se assegurar condições adequadas de ensino, bem como a qualidade e isonomia no acesso ao programa.

4.4 Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Programa Dinheiro Direto na Escola: estudos de dois casos paulistas. *Série-Estudos*, Campo Grande, n. 20, p. 219-226, jul./dez. 2005.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ARANTES, E. C. *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais: uma análise a partir da região Norte do Brasil*. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, N. M. *A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise a partir da percepção dos agentes locais sob a perspectiva da gestão escolar*. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2020.

BATISTA, C. M. *Inovação no Setor Público: estudo de caso sobre a implantação do cartão magnético no Programa Dinheiro Direto na*

Escola (PDDE). 2021. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.

BATISTA, I. M. S. Aspectos da gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): um estudo de caso em uma escola pública do interior da Bahia (2017-2018). *Revista Valore*, Volta Redonda, v. 4, edição especial, p. 103-119, 2019.

BATISTA, P. A. C. *Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na Escola Estadual Cidade Modelo no período de 2012 a 2015*. 2018. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

BEZERRA, G. G. S.; MACHADO, L. B. Programa Dinheiro Direto na Escola: práticas gestoras de escolas estaduais da Região Metropolitana Norte de Recife/PE. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, Santa Maria, v. 10, n. 19, p. 1-17, 2021.

BITENCOURTH, C. S.; GOMES, F. D. B.; CAMARGO, R. B. Montantes e Gastos Anuais de Escolas Públicas com os Recursos do PDDE: estudo de caso em uma escola municipal (2007-2016) e uma escola estadual de São Paulo/SP (2006-2016). *Fineduca: revista de Financiamento da Educação*, [s. l.], v. 10, n. 5, p. 1-18, 2020.

BOEIRA, L. S. *et al.* Protótipo de mapa de evidências para sistemas prisionais: reflexões sobre a metodologia aplicada. In: BOEIRA, L. S. *et al.* (ed.). *Mapa de evidências em políticas públicas: desafios e reflexões sobre a metodologia*. Brasília, DF: Enap, 2021. v. 1, p. 1-31.

BORDIN, J. V. Reflexões sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) enquanto mecanismo para mudar a gestão e o trabalho escolar. *Cadernos PDE*, [Paraná], v. 2, p. 1-26, 2016.

BRANCO, M. M. P. *Programa Dinheiro Direto na Escola: o papel das unidades executoras na gestão de escolas públicas no município de Araçatuba - de 2003 a 2005*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

CARDOSO, J. C. M. *O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

CHUDRIK, A. *Planejamento e aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola em uma instituição municipal de tempo integral em Telêmaco Borba*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

COSTA, J. S. M. *Decentralization and school quality: evidence from Brazil's Direct Cash to School Program*. 2013. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FACHINI, M. A. B. A.; OLIVEIRA, R. T. C. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. *Série-Estudos*, Campo Grande, n. 18, p. 113-125, jul./dez. 2004.

FERREIRA, C. G. *O Programa Mais Educação na perspectiva da gestão escolar: a dinâmica da tomada de decisão e a gestão participativa*.

2012. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

FNDE. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021.

FRANCK, L. N. S. *A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da educação: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola*. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.

FREITAS, C. L. A. M. *A influência da política de financiamento da educação: os programas federais na gestão escolar*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia Dom Aureliano, Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.

GALVÃO, J. I. P. *A implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola e suas articulações com a gestão escolar*. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2020.

GOMES, D. C.; LIMA, J. C.; FERREIRA, L. R. A gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola no estado Pará. In: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE, 8., 2017, Belém. *Anais [...]*. Belém: Unama, 2017. p. 286-292.

GOMES, N. P. *O Programa Dinheiro Direto na Escola no município Cametá (PA): transferências de recursos e prestação de contas dos conselhos escolares no período de 2009 a 2019*. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação e Cultura) – Universidade Federal do Pará, Cametá, 2021.

GON, S. A. *Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental*

de Campinas/SP – 2009/2010. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

GOUVEIA, S. G. S. *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município de Taberoá - PB (2000-2020): financiamento e gestão escolar*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

GROHE, S. L. S. Política, política e a partilha do sensível – um olhar a partir da política para escolas sustentáveis. *RELACult: revista latino-americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, Foz do Iguaçu, v. 4, edição especial, p. 1-12, 2018.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas públicos no Brasil: considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 45., 2021, online. *Anais [...]*. [S. l.]: Anpad, 2021a.

JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 29, edição especial, p. 103-114, 2021b.

JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.

JANNUZZI, P. M. *Valores públicos e critérios avaliativos: uma contribuição para avaliações republicanas de políticas públicas*. No prelo.

KALAM, R. J. A. *O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fa-

culdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

LIMA, E. C. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise sobre a política pública na escola de educação básica*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Marcelino Vieira, 2021.

LIMA, L. C. S. *A gestão financeira do PDDE nas Escolas Estaduais de Belo Horizonte/MG da SRE-A: um desafio para os diretores escolares*. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2020.

LIMA, M. F.; OLIVEIRA, M. S.; GUARDACHESKI, A. P. Avanços e desafios no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 20, n. 2, p. 301-321, maio/ago. 2016.

LIMA, R. O. *Gestão financeira descentralizada: percepção dos gestores de escolas públicas estaduais acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Alagoas, Santana do Ipanema, 2019.

LOBO, C. A.; BERNARDINO-COSTA, J. Quando o Estado não chega: a eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 38, p. 1-25, 2022.

LOPES, A. A.; COSTA, T. A.; ROCHA, M. A. O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise da aplicação dos recursos nas escolas da rede municipal de Arraias. In: VIZOLLI, I. et al. (ed.). *Gestão Pública: temas contemporâneos*. Porto Alegre: Abec Brasil, 2019. p. 105-122.

MAFASSIOLI, A. 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*, [s. l.], v. 5, n. 12, p. 1-18, 2015.

MAFASSIOLI, A. S. *Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)*. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MARINHEIRO, E. L. *O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina - PR*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MEDEIROS, A. C. O.; ALVES, F. J. S.; DUQUE, A. P. O. Evidenciação do controle social nas prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola no município do Rio de Janeiro. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 80-100, 2016.

MEDEIROS, D. D.; CORREA, M. A. G.; CASTIONI, R. Desequilíbrios econômicos no financiamento da escola: estudo dos saldos das contas do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Cadernos FNDE*, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 1-16, 2021.

MELO, J. O. *Financiamento da educação e desigualdades socioeducacionais: percepções sobre as repercussões do programa dinheiro direto na escola em Manari-PE*. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MILER, E. S. *O papel do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar-CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT*. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade

de Educação e Linguagem, Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2017.

MINEIRO, M. Gestão de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): escolas municipais de Vitória da Conquista no período de 1999 a 2003. *Práxis Educacional*, Vitória da Conquista, v. 3, n. 3, p. 333-334, 2007.

MOREIRA, A. M. A. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Fineduca: revista de Financiamento da Educação*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1-14, 2012.

NASCIMENTO, L. S. *Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2010.

NASCIMENTO, T. M. M. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): uma análise sobre o alcance de melhorias na Escola Osvaldina Muniz no município de Cametá/PA. In: OLIVEIRA, J. P. G. et al. (ed.). *Educação, identidade e conhecimento na Amazônia Tocantina: diálogos científicos*. Cametá: Campus Universitário do Tocantins/ Cametá-UFPA, 2013. p. 73-92.

NOGUEIRA, R. M. *Os sentidos da participação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): trajetórias no contexto da racionalidade neoliberal*. 2022. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

NUNES FILHO, N. F. *A transparência, dificuldades fiscais e a prestação de contas no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola: um estudo de caso no município de Amparo - PB*. 2014. Trabalho de Conclusão de

Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Centro de Ciências Humanas e Exatas, Universidade Estadual da Paraíba, Monteiro, 2014.

OLIVEIRA, A. B. E. S. *Os desafios da gestão dos recursos financeiros das unidades executoras das escolas do município de Pirambu/SE*. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-538, 2019.

OLIVEIRA, L. F. B. *O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais*. 2017. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

OLIVEIRA, M. L. *Financiamento do Programa Mais Educação no município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012*. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

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: ENAP; FNDE (org.). *Prêmio Nacional de Educação: aprimoramento da gestão educacional no Brasil*. Brasília, DF: Enap/FNDE, 2022. p. 80-100.

OLIVEIRA, M. S. *Utilização dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola e a prática democrática*. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021.

PAIXÃO, G. A. M. *Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012.

PEREIRA, A. P. M. *A aplicação do Programa Dinheiro Direto na Escola em uma escola de ensino fundamental do município de Pacajus – CE*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Fortaleza, 2009.

PIMENTA, D. C. L. *Efeitos do Programa Dinheiro Direto nas Escolas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede estadual de ensino em Bocaiúva/MG*. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Instituições Educacionais) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2015.

PINHEIRO, I. F. *Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: estudo de caso – modalidade Tempo Integral*. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PORTELA, E. N. *A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2006.

REIS, A. C. A. *O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no estado do Pará*. 2019. Tese (Doutorado em Educação) –

Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

RODRIGUES, C. O. *O processo de cogestão dos recursos oriundos do PDDE por conselhos escolares: casos de escolas públicas estaduais do Pará*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade da Amazônia, Belém, 2019.

RODRIGUES, C. O.; FERREIRA, L. R. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): análise sobre a avaliação participativa em escolas de Belém, Pará. In: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE, 9., 2018, Belém. *Anais [...]*. Belém: Unama, 2018. p. 54-67.

SANTANA, A. F. *Programa Dinheiro Direto na Escola: análise da prática de participação na Associação de Pais e Mestres da Escola Classe 108 Sul*. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

SANTANA, K. C. *Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SANTOS, J. P. *Transparência fiscal e controle social na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola em Alagoas e no Distrito Federal*. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.

SILVA, A. M. S. *et al.* A implantação de programas e ações inclusivas em um município do Oeste paulista: PDDE Acessibilidade. *Colloquium Humanarum*, Presidente Prudente, v. 15, n. especial 2, p. 657-669, 2018.

SILVA, A. O. S. *et al.* Programa Dinheiro Direto na Escola – escolas sustentáveis, em um município do estado da Bahia: contribuições, desafios e perspectivas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 52, p. 302-324, 2019.

SILVA, A. R. P. *et al.* A gestão dos conselhos escolares a partir dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Revista Interface*, Natal, v. 17, n. especial, p. 58-82, 2020.

SILVA FILHO, G. P. *A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?* 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

SILVA, G. *O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar.* 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SILVA, L. C. F. *Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE.* 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SOUSA, E. J.; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 24, n. 1, p. 132-153, jan./abr. 2020.

SOUZA, D. P. G. *Efeitos dos investimentos do “Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE” na E. E. Comendador Murta, em Itinga-MG, na percepção da sua Unidade Executora.* 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2017.

SPANNER, D. T. S. *Atuação do Conselho Escola Comunidade a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Qualidade) em escolas do mu-*

nícipio do Rio de Janeiro. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2020.

TITOTO, S. A. L. *Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do Sudoeste Goiano*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TORRES, J. F. *Avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e sua execução na área rural do município de Cavalcante-GO no período 2013-2016*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade de Brasília, Cavalcante, 2019.

VALENTE, L. F. *Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VEIGA, B. M. *Programa Dinheiro Direto na Escola: formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2020.

VENTURA, C. M. *Gestão financeira na educação infantil: duas experiências de aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Ipojuca*. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

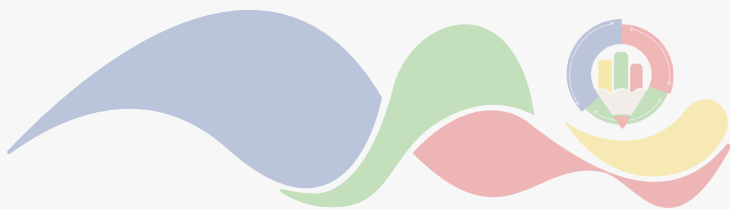
VIANA, M. P. *O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar no âmbito nacional*. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

VIANA, M. P. Comparando os recursos financeiros do PDDE com as chamadas ‘contribuições espontâneas’ arrecadadas pelas escolas públicas. *Fineduca: revista de Financiamento da Educação*, [s. l.], v. 12, n. 16, p. 1-19, 2022.

WEILER, J. M. A. *Diálogo entre a escola e o saber-fazer de uma comunidade tradicional*: possibilidade de transição para um espaço educador sustentável. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANIRATTO JUNIOR, A. C. *Avaliação dos processos de gestão entre o planejamento e a execução dos recursos do PDDE destinados às Escolas Municipais de Juiz de Fora-MG*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.



5 Análise de cobertura e desempenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Paulo Henrique Cirino Araújo

Hugo Ferreira Ginu

Paulo de Martino Jannuzzi

O objetivo principal deste capítulo é realizar uma análise orçamentária detalhada do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa desempenha um papel significativo no funcionamento das escolas públicas, apresentando como propósito fundamental a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

Nesse contexto de políticas educacionais e de gestão dos programas voltados para a educação, norteadas pelas ações do FNDE, este estudo busca compreender a evolução orçamentária do PDDE, o desempenho das suas metas físicas e a sua execução orçamentária nos municípios brasileiros no período de 1995 a 2022. Para cumprir com esse objetivo, utilizou-se de critérios de avaliação de políticas públicas e sociais, de acordo

com os padrões internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esses critérios são difundidos na literatura nacional de avaliação de políticas públicas e, por meio deles, estabelece-se o acompanhamento de indicadores de programas (Jannuzzi, 2005; OECD, 2021).

No caso específico do PDDE, por se tratar de um programa que repassa recurso direto às escolas da rede pública de ensino, cresce a importância de avaliá-lo quanto aos aspectos de eficácia, eficiência, sustentabilidade e até de equidade. Os principais objetivos deste estudo, associados aos critérios de avaliação mencionados, encontram-se detalhados no Quadro 5.1.

Quadro 5.1 - Objetivos do estudo em relação aos critérios de avaliação

Critérios de avaliação	Objetivos
1 – Eficiência	1.1 – Avaliar se os recursos financeiros alocados para o PDDE estão sendo executados de forma adequada e homogênea nas escolas dos municípios brasileiros. 1.2 – Avaliar se o programa está alcançando seus objetivos, no atendimento escolar, com o mínimo de recursos ociosos.
2 – Eficácia	2.1 – Avaliar se o PDDE está destinando recursos às escolas de municípios menos populosos. 2.2 – Avaliar se o programa tem destinado recursos aos municípios com acentuada pobreza. 2.3 – Avaliar se o programa tem destinado recursos aos municípios de menor porte e/ou menos desenvolvidos.

continua →

Critérios de avaliação	Objetivos
3 – Sustentabilidade	3.1 – Avaliar se os indicadores de cobertura do PDDE têm sido sustentáveis, em uma perspectiva de longo prazo. 3.2 – Durante as décadas de implementação do PDDE, avaliar se o recurso tem alcançado a maioria dos municípios brasileiros e suas escolas. 3.3 – Durante as décadas de implementação do PDDE, avaliar se a evolução orçamentária tem garantido recursos estáveis para apoiar às escolas.
4 – Equidade	4.1 – Verificar se o PDDE está repassando recursos de forma equitativa entre as escolas e municípios. 4.2 – Avaliar se a cobertura estudantil e a cobertura escolar do programa têm se estendido à municípios relativamente pouco populosos, de menor porte e com acentuada extrema pobreza.

Fonte: Jannuzzi, 2005; OECD, 2021. Elaboração própria.

Com base nos objetivos apresentados, este estudo divide-se em outras três seções, além desta introdução. A próxima trata da evolução orçamentária do PDDE; em seguida, apresenta-se uma análise de cobertura e de desempenho das metas físicas do programa. A penúltima seção explora a execução orçamentária dos recursos do PDDE pelas escolas. Em todas as análises propostas são estabelecidas relações com aspectos socioeconômicos dos municípios brasileiros.

A principal contribuição deste estudo é compreender a evolução orçamentária do PDDE, tanto no âmbito nacional quanto na perspectiva de execução dos recursos pelas escolas. Além disso, uma possível inexecução dos recursos, principalmente pelas escolas e municípios, pode estar associada a importantes aspectos socioeconômicos e desafios educacionais dos municípios que serão discutidos. A detecção dessas associações pode colaborar com o aprimoramento do programa e contribuir com a adequada distribuição dos seus recursos.

5.1 Fontes de recursos do FNDE e do PDDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação atua como um órgão vinculado ao Ministério da Educação e é responsável por gerenciar recursos financeiros destinados às políticas educacionais do país. A sua principal função é assegurar que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e transparente para promover o desenvolvimento da educação em todos os níveis, desde a educação básica até o ensino superior (Medeiros *et al.*, 2021). O FNDE desempenha um papel central na distribuição de recursos para ações suplementares à educação: aloca recursos para a merenda escolar, para o transporte escolar, para a adequação da infraestrutura de escolas, para a aquisição de livros didáticos e para diversas outras iniciativas que têm potencial de melhorar a qualidade da educação brasileira, contribuindo, assim, para o desenvolvimento social e econômico do país (Nogueira, 2020).

Dentre essas políticas, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa garantir uma alimenta-

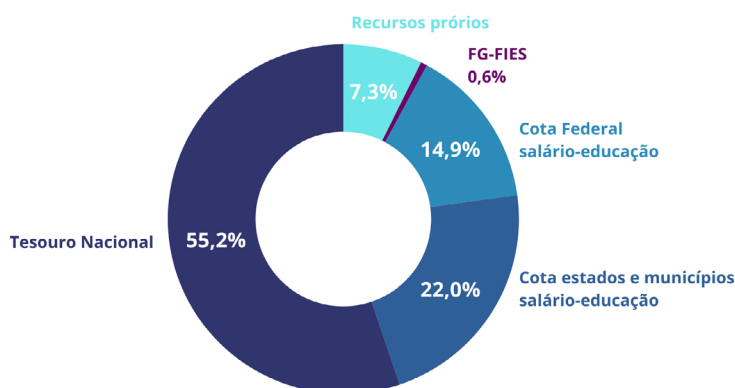
ção saudável e equilibrada para os alunos; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que fornece materiais didáticos de qualidade para auxiliar no processo de ensino-aprendizagem; e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que disponibiliza recursos financeiros diretos às escolas para investimentos e melhorias em infraestrutura e material pedagógico. A importância dessas políticas reside em seu impacto direto na qualidade da educação oferecida nas escolas públicas, uma vez que contribui para a melhoria das condições de ensino, o acesso a recursos essenciais e o desenvolvimento dos alunos, promovendo, assim, a equidade e a qualidade na educação brasileira (Dourado, 2007; Viana, 2015).

De acordo com dados do Relatório de Gestão (2023a), para gerenciar os recursos financeiros designado a essas políticas educacionais, o FNDE conta com um orçamento diversificado, composto por diversas fontes de financiamento, desempenhando um papel fundamental na distribuição e no gerenciamento desses recursos. Conforme o gráfico da Figura 5.1, a maior parcela provém do Tesouro Nacional, que contribui com 55,2% dos recursos, garantindo a estabilidade desses programas. Há ainda as cotas dos estados e municípios referentes ao Salário-Educação (22%) e a cota federal do Salário-Educação (14,9%), além dos recursos próprios do FNDE (7,3%) que complementam o financiamento. A contribuição do Fundo Fies¹ (0,6%) também colaborou para garantir o

1 O FG-Fies é um fundo de natureza privada, constituído sob o amparo da Lei nº 13.530, de 07 de dezembro de 2017, com patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas e da Instituição Administradora, e está sujeito a direitos e obrigações próprias.

acesso ao ensino superior por meio desse programa. Essa diversificação de fontes assegura a sustentabilidade e o alcance efetivo das políticas educacionais, permitindo ao FNDE cumprir seu papel fundamental na promoção da educação de qualidade no Brasil (Reis, 2019).

Figura 5.1 - Orçamento do FNDE e as suas principais fontes, em 2023



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE, 2023. Elaboração própria.

Os recursos do FNDE são provindos, principalmente, de transferências constitucionais provenientes do Tesouro Nacional (55,2%), como é o caso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e das cotas do Salário-Educação (36,9%). O Salário-Educação é uma contribuição social destinada a financiar programas e ações voltadas para a educação básica pública, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988. Os recursos são divididos em cotas, sendo 10% gerenciados pelo FNDE para projetos educacionais e os 90% restantes distribuídos

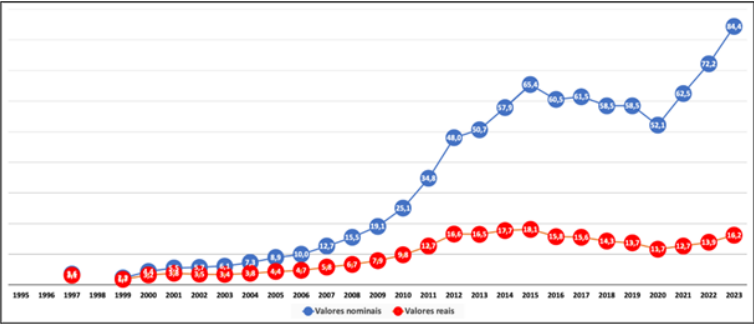
automaticamente à União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2003).² A quota federal é utilizada pelo FNDE para reduzir desigualdades educacionais entre regiões, ao passo que as quotas estaduais e municipais são repassadas às respectivas secretarias de educação para financiar programas educacionais (Lutz, 2021; Reis, 2019).

O orçamento atual do FNDE, de R\$84 bilhões, teve um notável aumento de cerca de 60% nos últimos três anos. Desse montante, uma parte significativa, equivalente a R\$31,1 bilhões, é alocada por meio de recursos do Salário-Educação (Lutz, 2021; FNDE, 2023).

Observa-se que, em 2023, o orçamento *nominal* gerenciado pelo FNDE, cerca de R\$84,4 bilhões, é 26,3 vezes maior em relação à 1997 (Figura 5.2). No entanto, ao considerar a evolução anual da inflação e seus efeitos acumulados, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observa-se que o orçamento de 2023, de R\$16,2 bilhões, é apenas 5 vezes maior em relação a 1997 (Figura 5.2). Esse fato marca um descompasso nominal e real entre a evolução orçamentária do respectivo órgão e, certamente, estimula suposições sobre a distribuição de recursos para a política pública educacional brasileira.

2 A Lei 10.832/2003 prevê mudanças legais que alteraram a repartição dos recursos do Salário-Educação. A União, por meio do FNDE, passou a gerir 10% do montante arrecadado e os 90% restantes passaram a ser distribuídos pela cota federal (1/3 dos recursos) e cotas estaduais e municipais (2/3 dos recursos). Ao FNDE, portanto, coube gerenciar 40% dos recursos arrecadados, quando somados os 10% iniciais e a cota federal.

Figura 5.2 - Evolução orçamentária do FNDE (em bilhões de reais), de 1997 a 2023

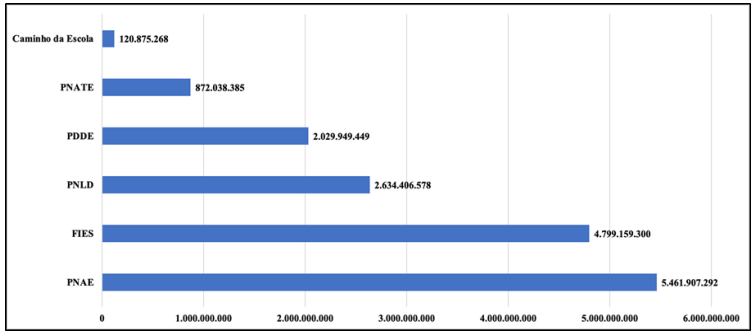


Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os valores nominais (em bilhões de reais) foram atualizados de acordo com o IPCA, do IBGE. Os valores reais consideram a evolução da inflação desde dezembro de 1995.

Atualmente, em termos de execução dos recursos do FNDE, as suas ações podem ser discriminadas em diversos programas (Figura 5.3).

Figura 5.3 - Descrição orçamentária dos principais programas educacionais do FNDE, em 2023



Fonte: Relatório de Gestão do FNDE, 2023.

Dentre esses programas, observa-se que o maior montante tem sido efetivado com o PNAE, cerca de R\$5,5 bilhões. Em seguida, verifica-se que, em 2023, os programas voltados para a educação básica com maiores orçamentos foram o PNLD e o PDDE, com valores de cerca de R\$2,6 e R\$2 bilhões, respectivamente. O FNDE desenvolve ainda programas voltados para o Transporte Escolar, como é o caso do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola (Figura 5.3).

5.2 Evolução Orçamentária do PDDE

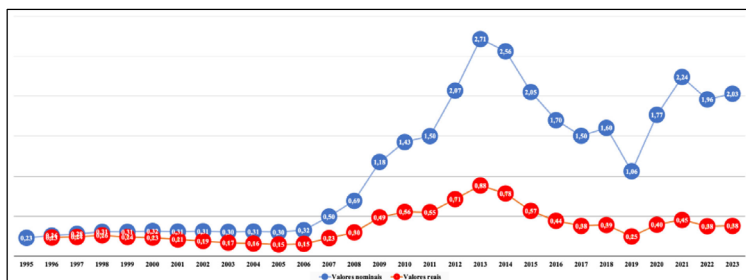
Analisa-se, a seguir, como foi a evolução anual do orçamento do Programa Dinheiro Direto na Escola, tanto nominal quanto real, desde a criação do programa, detalhando-se os mecanismos pelos quais esse montante tem sido destinado às escolas e as formas de implementação dos recursos.

O PDDE, como programa estruturante para a educação básica, iniciou-se em 1995 (Adrião; Peroni, 2007). Desde o início, o seu principal propósito era garantir maior autonomia e flexibilidade para a gestão dos recursos transferidos às escolas, de forma descentralizada e direta pelo Governo Federal (Medeiros *et al.*, 2021). Kalam (2011) aponta que o programa se consolidou como uma possível solução para problemas de burocratização e utilização de recursos pelas escolas públicas.

De acordo com os Relatórios de Gestão do FNDE, o orçamento total do PDDE representa 2,4% dos recursos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A evolução orçamentária do Programa, tanto em

termos reais quanto nominais, desde a sua implantação é apresentada na Figura 5.4.

Figura 5.4 - Evolução orçamentária do PDDE (em bilhões de reais), de 1995 a 2023



Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os valores nominais (em bilhões de reais) foram atualizados de acordo com o IPCA, do IBGE. Os valores reais consideram a evolução da inflação desde dezembro de 1995.

Verifica-se que o orçamento nominal do PDDE apresentou um crescimento orientado em três fases importantes (Figura 5.4). No período de 1997 a 2008, vê-se a manutenção orçamentária do programa em torno de R\$0,3 bilhões. A partir de 2009, nota-se um crescimento expressivo do orçamento anual do PDDE. Entre 2008 até 2013, o programa apresentou um aumento de 4 vezes no seu montante. A partir de 2014, no entanto, o PDDE não expressou um crescimento contínuo no orçamento e seus recursos oscilaram em torno de uma média de R\$2 bilhões (Figura 5.4). Essas três fases marcam os anos iniciais do PDDE e sua consolidação, sua ampliação em termos de recursos e atendimento, e, nos anos finais, quase na terceira década do programa, sua resistência ao cenário econômico e educacional.

De acordo com Viana (2020), o ano de 2013 foi um marco na série orçamentária do Programa Dinheiro Direto na Escola, pois ele configura o auge dos investimentos educacionais pelo Governo Federal. No entanto, a autora aponta que, embora o custo de implementação pareça ter sido adequado, a evolução orçamentária do PDDE não acompanhou as mesmas prioridades conferidas a outras ações do FNDE, como é o caso do PNAE. Viana (2020) aponta ainda que, excluídas as transferências constitucionais, o PNAE representa uma média de 34,5% do orçamento do FNDE; ao passo que o PDDE, uma média de 14%. Ainda sobre o gráfico da Figura 5.4, Medeiros *et al.* (2021) ressaltam a importância da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que marca o atendimento do PDDE a todas as escolas públicas da educação básica, das redes federal, estadual e municipal. A lei também contempla as escolas de educação especial e os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Em geral, constatou-se um relativo descompasso entre o orçamento real e o orçamento nominal destinado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (Figura 5.4). Vale explicar que esses efeitos da inflação sobre o orçamento do PDDE são preocupantes, afinal, trata-se de um recurso destinado diretamente às escolas públicas e utilizado, na maioria das vezes, para compras de itens pedagógicos e de infraestrutura. Esses itens, por sua vez, são básicos, e sua aquisição é bastante afetada pelos períodos inflacionários. Dessa forma, a atualização do orçamento do PDDE não deveria levar em conta apenas as matrículas na rede básica de ensino, conforme prevê o Censo

Escolar, e sim contemplar também os períodos inflacionários, a fim de garantir que as escolas mantenham seus respectivos poderes de compra e consigam realizar compras efetivas aos preços vigentes, garantindo, assim, a melhoria educacional.

Ao longo das décadas, tanto o orçamento do FNDE quanto o orçamento destinado ao PDDE foram apresentando significativas mudanças (Tabela 5.1). Nos cinco anos iniciais do programa, compreendidos de 1995 a 1999, o orçamento correspondia a valores em um intervalo de 7,9% a 13,0% do total de receitas do FNDE. A partir dos anos 2000, notou-se que a participação média do PDDE no orçamento total do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ficou em torno de 5,0%, percentual relativamente inferior à década de implantação da política pública (Tabela 5.1). Nos anos compreendidos entre 2010 e 2015, período em que o FNDE apresentou um aumento significativo nos recursos gerenciados, as ações do PDDE representaram cerca de 4,5% do orçamento total. Nesse período, a dotação orçamentária do programa cresceu 88%.

Tabela 5.1 - Dados orçamentários da participação do PDDE no orçamento total do FNDE, de 1997 a 2023

Ano	Orçamento nominal PDDE	Orçamento nominal FNDE	Percentual
1995	229.348.000	-	
1996	259.745.000	-	
1997	279.419.450	3.555.946.338	7,9
1998	306.374.680	-	
1999	305.787.150	2.232.796.080	13,7
2000	315.634.500	4.384.098.775	7,2
2001	307.160.125	5.473.130.312	5,6
2002	312.595.650	5.710.665.631	5,5
2003	304.522.600	6.096.239.060	5,0
2004	309.257.744	7.296.328.933	4,2
2005	302.138.828	8.902.120.092	3,4
2006	324.828.062	9.975.379.967	3,3
2007	496.427.916	12.660.998.792	3,9
2008	694.016.959	15.505.877.742	4,5
2009	1.178.194.050	19.098.091.100	6,2
2010	1.426.633.616	25.098.876.102	5,7
2011	1.501.299.189	34.761.802.873	4,3
2012	2.069.402.759	48.016.765.102	4,3
2013	2.713.090.105	50.671.982.341	5,4
2014	2.559.777.232	57.864.464.261	4,4
2015	2.051.000.000	65.381.136.784	3,1
2016	1.700.302.002	60.515.734.999	2,8
2017	1.502.939.160	61.453.959.539	2,4
2018	1.603.872.019	58.485.338.657	2,7
2019	1.061.527.736	58.493.817.453	1,8
2020	1.765.671.701	52.128.674.709	3,4
2021	2.237.916.710	62.478.745.685	3,6
2022	1.957.569.061	72.185.313.029	2,7
2023	2.029.949.449	84.424.340.810	2,4

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os valores que estão omitidos não foram encontrados com precisão nas fontes consultadas.

De acordo com o estudo de Viana (2020), o dispêndio com as ações do PDDE representava, no período de 1997 a 2017, uma média de 2% do orçamento do Ministério da Educação (MEC) e 6,1% dentre as ações do FNDE. A autora também verificou que, em relação a outros programas gerenciados pelo FNDE, o PDDE representava 14,3% do valor executado. Explica-se que, para os relativos cálculos, Viana (2020) excluiu do orçamento do FNDE as transferências constitucionais. Independentemente desse aspecto, a autora observou um fenômeno coincidente com este estudo: após a expansão de orçamento do PDDE, próximo aos anos de 2009 a 2013, o programa não apresentou novas evoluções financeiras (Tabela 5.1).

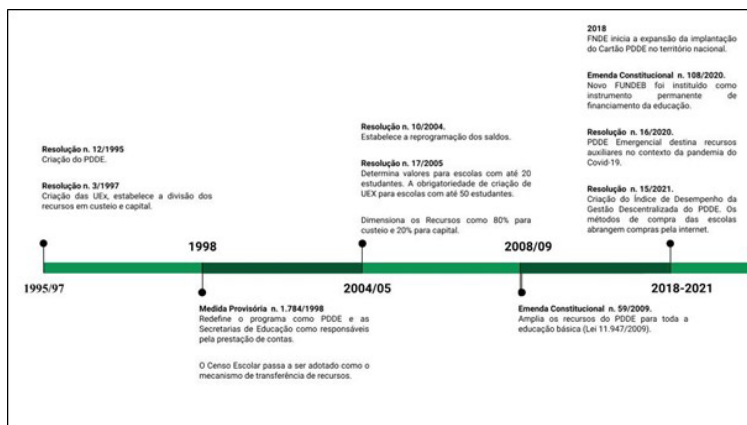
Além disso, o período que compreende os anos de 2020, 2021 e os primeiros meses de 2022 foi marcado pela pandemia de Covid-19, e apesar de as escolas terem permanecido fechadas e o ensino remoto ter sido adotado, o orçamento do PDDE foi relativamente maior do que nos anos anteriores (Medeiros *et al.*, 2021). Nesse período, a dotação para ações do PDDE, em relação ao orçamento total do FNDE, foi de cerca de 3,5%. Em 2023, o orçamento total destinado ao PDDE foi de aproximadamente R\$2 bilhões, representando 2,4% do total de receitas gerenciadas pelo FNDE.

Esse aumento do orçamento registrado pelo PDDE nos anos de 2020 a 2022, de acordo com Medeiros *et al.* (2021), pode ter sido acompanhado por baixa execução financeira por parte das unidades escolares. De acordo com os autores, as razões podem variar conforme o contexto escolar, mas duas se destacam: as dificuldades com a participação social na definição

das prioridades de gastos e possíveis dúvidas sobre o uso dos recursos para atividades *online*. No entanto, Viana (2020) aponta que, em períodos anteriores ao da pandemia, as escolas já apresentavam dificuldades de execução financeira dos repasses realizados pelo FNDE. Em um estudo realizado com 1.744 unidades escolares, a autora aponta que 47% alegam que os recursos do PDDE não são suficientes para lidar com as demandas físicas e pedagógicas das escolas. Ressalta também que a maioria dessas escolas conta apenas com recursos do PDDE para a gestão financeira escolar e que isso é ainda mais característico nos municípios das regiões Norte e Nordeste do país.

As oscilações apresentadas pelo orçamento destinado às ações do PDDE são explicadas, em primeira instância, pelo total de matrículas efetivadas nas escolas públicas e especiais atendidas pelo programa. Assim, em grande medida, o aumento do orçamento destinado ao PDDE corresponde ao aumento no número de estudantes beneficiados pelo programa. Quando remontada a evolução histórica do PDDE, nota-se a influência de diversas legislações que são marcos importantes do ponto de vista da execução orçamentária (Figura 5.5).

Figura 5.5 - Marcos históricos que influenciaram a execução orçamentária do PDDE



Fonte: Elaboração própria. Todas as informações foram organizadas tomando por base a consulta à legislação, em consonância com os trabalhos de Viana (2020) e Medeiros *et al.* (2021).

Iniciado em 1995 como Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), sua transformação em PDDE em 1998 e a introdução do Censo Escolar como mecanismo de transferência em 1998 representaram avanços significativos na gestão e distribuição de recursos. Em 1998, estabeleceu-se ainda, por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro, que as Secretarias de Educação municipais seriam responsáveis pela prestação de contas dos recursos executados pelas escolas.

Ao longo dos anos, diversas mudanças e ajustes foram incorporados ao PDDE, como a reprogramação de saldos em 2000 e a retirada dos gastos com formação de professores em 2004. A Emenda Constitucional 59/2009 ampliou os recursos

do programa para toda a educação básica, refletindo um compromisso mais amplo com a educação no país. Além disso, desde 2004, as Ações Integradas do MEC, que são programas educacionais com finalidades específicas, têm sido repassadas na mesma lógica do PDDE.

As Ações Integradas são programas de iniciativa do MEC que utilizam o modelo operacional e regulamentar do PDDE com objetivos específicos (Medeiros *et al.*, 2021). Algumas dessas ações visam garantir o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário e a acessibilidade; outras objetivam a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas e até incidem diretamente sobre as escolas do campo.

As ações integradas são agrupadas em dois grandes grupos, denominados como PDDE Qualidade e PDDE Infraestrutura. Sendo assim, programas como o Sala de Recursos Multifuncionais, o Escola Acessível, o Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais e o PDDE Escolas Rurais: campo, indígenas e quilombolas se configuram no grupo de ações do PDDE Estrutura. Contudo, os programas Educação Conectada, Novo Ensino Médio, Tempo de Aprender, Brasil na Escola, Educação e Família, Itinerários Formativos e o PDDE Emergencial compõem o grupo de ações do PDDE Qualidade. Ressalta-se que, apesar de as transferências e a gestão dos recursos seguirem a lógica do PDDE Básico, cada um dos programas listados apresenta objetivos e público-alvo específicos (Quadro 5.2).

Quadro 5.2 - Legislação correspondente às ações integradas do PDDE Estrutura e do PDDE Qualidade

Ação Integrada – PDDE Estrutura	Legislação
Programa Sala de Recursos Multifuncionais	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 15/2020
Programa Escola Acessível	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 20/2020
Programa Água e Esgotamento San. nas Escolas Rurais	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 2/2021
PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 5/2021
Ação Integrada – PDDE Qualidade	Legislação
Programa de Inovação Educação Conectada	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 9/2018
Programa Novo Ensino Médio	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 21/2018
PDDE Emergencial	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 16/2020
Programa Tempo de Aprender	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 6/2021
Programa Brasil na Escola	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 10/2021
Programa Educação e Família	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 11/2021
Programa Itinerários Formativos	Resolução CD/FNDE/ MEC nº 22/2021

Fonte: FNDE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os *links* correspondentes a cada resolução foram verificados nos sites governamentais e todos apresentam correspondência com os dispositivos legais do FNDE.

Nos últimos três anos observa-se que o montante de repasses das Ações Integradas supera a soma dos valores do PDDE Especial (voltado à educação especial) e do PDDE Básico. Além

disso, verifica-se que, no período de 2019 a 2020, as ações que destinaram maiores recursos às escolas foram o PDDE Educação Conectada, o PDDE Tempo de Aprender e o PDDE Sala de Recursos. Especificamente, nos anos de 2020 a 2021, decorrente da pandemia e do ensino remoto, nota-se que o PDDE Emergencial, o PDDE Educação Conectada e o PDDE Novo Ensino Médio foram as ações integradas mais relevantes na composição orçamentária do PDDE (Tabela 5.2).

Tabela 5.2 - Valores repassados pelo PDDE Básico, Especial e pelas Ações Integradas, em milhões de reais, no período de 2019 a 2022

PDDE e Ações Integradas Ano	Valores repassados (em milhões de reais)			
	2019	2020	2021	2022
PDDE Básico	785,5	808,7	921,4	981,2
PDDE Educação Especial	7,8	7,1	6,9	10,8
PDDE Básico + Especial	793,3	815,8	928,3	992
Ações Integradas	268,1	949,8	1305,8	965,3
Educação Conectada	37,1	225,3	297,9	265,9
Tempo de Aprender	-	-	165,4	228,9
Educação e Família	-	-	12,7	41,4
Sala de Recursos	-	-	307,4	139,1
Itinerários Formativos	-	-	-	116,7
Brasil na Escola	-	-	80,5	75,9
Primeira Infância	-	-	-	46,1
Campo	-	-	79,4	43,8
Água e Saneamento	14,7	1,8	14,5	7,5
Emergencial	-	445,2	172,2	-
Novo Ensino Médio	3,9	206,7	175,8	-
Acessibilidade	21,7	70,8	-	-
Alfabetização	157,9	-	-	-
Educação Integral	32,8	-	-	-
PDDE Total (Básico/Especial + Ações Integradas)	1061,4	1765,6	2234,1	1957,3

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (Brasil, 2023a). Elaboração própria.

Nota: Os valores que estão omitidos não foram encontrados para as respectivas ações integradas nos anos especificados. Essas ações não têm caráter permanente e são sujeitas a descontinuidades.

Ressalta-se que o PDDE tem passado por algumas inovações, tanto na implementação do programa quanto na flexibilização do uso de seus repasses. Dentre elas, o cartão PDDE é um marco na execução orçamentária do programa, proporcionando maior transparência e controle na gestão dos recursos (Medeiros *et al.*, 2021). De acordo com as resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, alguns dispositivos passaram a permitir o uso do comércio eletrônico e o remanejamento dos saldos dos recursos não utilizados no ano vigente. Cita-se também a elaboração do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES), um indicador para o acompanhamento da gestão de recursos financeiros repassados às unidades escolares (Medeiros *et al.*, 2021; Viana, 2020).

5.3 Análise de cobertura e desempenho das metas físicas do PDDE

As próximas análises se concentram no desempenho das metas físicas do PDDE e na distribuição dos recursos às escolas dos municípios brasileiros. Esse panorama busca fornecer uma visão abrangente sobre o alcance do programa em termos de atendimento às escolas e aos estudantes e explicar o destino dos recursos estabelecendo associações com as características de desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Esse tipo de investigação permite avaliar a extensão do impacto do programa na rede escolar brasileira ao longo do tempo. Os dados utilizados foram extraídos dos Relatórios de Gestão do FNDE, dos anos de 1995 a 2023 (Brasil, 2023a). Além disso, analisa-se em detalhes o montante de recursos repassa-

dos às Unidades Executoras (UEX) pelo PDDE, em uma perspectiva municipal, durante os anos de 2010 a 2022. Esses dados são importantes para compreender como os recursos são alocados nos municípios e entre as regiões do país. A análise foi pautada em dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) e relacionados com as bases de dados “Cidades” e “REGIC” do IBGE (Brasil, 2018).

Esta seção está organizada em subseções específicas: as duas primeiras tratam de análises da cobertura municipal do PDDE; as outras duas apresentam dados sobre o atendimento do PDDE às escolas e aos estudantes nas regiões do país; e a última apresenta evidências sobre a distribuição dos recursos do programa às escolas. Em todas as análises são estabelecidas associações com características de porte e desenvolvimento dos municípios, considerando-se como parâmetros o tamanho populacional, o porte ou nível de influência regional e a parcela da população em extrema pobreza.

5.3.1 Atendimento e extensão da cobertura municipal

No período de 2010 a 2022, observou-se que o PDDE tem sido efetivo em destinar recursos às escolas nos municípios brasileiros. Identificou-se que, em média, 99% dos municípios brasileiros têm sido atendidos pelo programa, o que revela um alcance significativo da cobertura, que é quase universal (Tabela 5.3). De acordo com Medeiros *et al.* (2021), provavelmente, as escolas que se encontram nos municípios não contemplados podem ter apresentado algum problema

relacionado à inadimplência e prestação de contas ou ter encontrado dificuldades nas instruções de adesão ao PDDE.

No geral, durante esse período, o programa tem atendido a um número superior a 30 milhões de estudantes matriculados no ensino básico da rede pública e pelo menos 90 mil escolas. Destaca-se que, desde 2009, o programa tem registrado por uma ampliação no seu atendimento, conforme se visualiza na evolução anual do número de escolas atendidas (Tabela 5.3).

Tabela 5.3 - Cobertura municipal do PDDE, ao longo dos anos de 2010 a 2022

Ano	Número de Municípios atendidos	Percentual de municípios atendidos	Número de estudantes atendidos	Número de escolas atendidas	Repasso médio (escola)	Repasso médio (estudante)	Repasso total (FNDE)
2010	5.536	99,5	37.197.084	89.872	16.253	39,3	1.460.670.783
2011	5.547	99,7	36.861.070	93.179	15.051	38,0	1.402.444.282
2012	5.545	99,6	36.272.312	94.684	19.077	49,8	1.806.291.276
2013	5.450	97,9	33.242.367	93.446	27.553	77,5	2.574.760.501
2014	5.551	99,7	35.184.089	97.557	20.882	57,9	2.037.153.896
2015	5.455	98,0	30.807.249	91.228	20.290	60,1	1.850.973.340
2016	5.486	98,5	31.614.388	94.110	19.101	56,9	1.797.607.610
2017	5.527	99,3	33.858.400	101.606	17.049	51,2	1.732.245.240
2018	5.540	99,5	34.289.016	104.482	16.571	50,5	1.731.375.700
2019	5.529	99,3	33.268.622	103.356	10.342	32,1	1.068.912.960
2020	5.530	99,3	33.400.243	105.207	16.494	52,0	1.735.260.320
2021	5.544	99,6	34.024.171	108.122	20.353	64,7	2.200.590.010
2022	5.543	99,5	33.429.456	110.045	17.784	58,5	1.957.021.310

Fonte: Dados abertos do FNDE – Consulta Escola (Brasil, 2023b). Elaboração própria.

Quanto aos municípios atendidos pelo PDDE, nota-se que, desde 2013, os recursos repassados oscilaram em torno de uma média de R\$1,7 bilhões. Em termos médios, observou-se que o repasse por estudante atendido se condensou em uma faixa de R\$38,00 a R\$64,00 todos os anos (Tabela 5.3). Todos os dados de repasse apresentados são referentes ao PDDE Básico e suas ações integradas.

Quando se analisa a cobertura de municípios atendidos pelo PDDE Básico e suas ações, observa-se que os recursos do PDDE Educação Conectada e do PDDE Emergencial atingiram quase a totalidade de municípios brasileiros (Tabela 5.4). Em relação ao PDDE Emergencial, ações voltadas para auxiliar no ensino remoto emergencial, em 2020 e 2021, atenderam escolas em 5.446 e 5.511 municípios do país.

Tabela 5.4 - Número de municípios atendidos pelo PDDE Básico, Especial e pelas Ações Integradas, em milhões de reais, no período de 2019 a 2022

PDDE e Ações Integradas	Número de municípios atendidos			
Ano	2019	2020	2021	2022
PDDE Básico	5.527	5.538	5.545	5.553
PDDE Educação Especial	1.204	1.099	1.126	1.205
PDDE Básico + Especial	5.527	5.539	5.546	5553
Ações Integradas				
Educação Conectada	3.290	5.049	5.378	5.205
Tempo de Aprender	-	-	3.846	4.342
Educação e Família	-	-	1.607	2.996
Sala de Recursos	-	-	2.623	2.225
Itinerários Formativos	-	-	-	3.466
Brasil na Escola	-	-	1.467	1.548
Primeira Infância	-	-	-	1.095
Campo	-	-	1.575	1.156
Água e Saneamento	201	34	253	159
Emergencial	-	5.446	5.511	-
Novo Ensino Médio	111	1.834	3.697	-
Acessibilidade	853	2.246	197	-
Alfabetização	4.163	-	-	-
Educação Integral	1.195	-	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (Brasil, 2023a). Elaboração própria.

Nota: Os valores que estão omitidos não foram encontrados para as respectivas ações integradas nos anos especificados. Essas ações não têm caráter permanente e são sujeitas a descontinuidades.

5.3.2 Áreas não alcançadas pelo PDDE

Tomando por base as análises de extensão da cobertura municipal, indaga-se sobre as áreas que o PDDE não alcançou no período de 2010 a 2022. Nota-se que, no intervalo considerado, um número reduzido de municípios não registrou recursos destinados pelo PDDE às escolas públicas. Entre os anos de 2010 e 2012, observou-se que um número inferior a 35 municípios não foi contemplado, ao passo que em 2022, o programa não atingiu apenas 27 municípios (Tabela 5.5).

Tabela 5.5 - Total de municípios não atendidos pelo PDDE no período de 2010 a 2022, conforme as regiões brasileiras

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total municípios	Municípios não tratados (média) - %	Cobertura municipal (média)	Cobertura municipal 2022
Norte	17	6	6	9	3	26	22	8	4	9	13	10	4	450	2,3	97,7	99,1
Nordeste	7	12	11	9	4	60	36	16	16	18	19	9	4	1794	0,9	99,1	99,8
Sudeste	8	4	6	101	4	11	11	7	5	6	2	5	14	1668	0,8	99,2	99,2
Sul	2	-	2	-	6	1	3	-	1	2	-	-	1	1191	0,2	99,8	99,9
Centro-oeste	-	1	-	1	2	17	12	12	4	6	6	2	4	467	1,3	98,7	99,1
Brasil	34	23	25	120	19	115	84	43	30	41	40	26	27	5570	0,9	99,1	99,5

Fonte: Dados abertos do FNDE – Consulta Escola (Brasil, 2023b). Elaboração própria.

Dentre os municípios não atendidos, nota-se que eram, majoritariamente, das regiões Norte e Nordeste. Nos anos posteriores a 2013, verificou-se que o maior número de municípios não contemplados era da região Nordeste (Tabela 5.5).

Destaca-se que os municípios não atendidos pelo PDDE nos anos analisados concentram-se na faixa de 40 a 60% da população em extrema pobreza (Tabela 5.6). O restante dos municípios não contemplados pelo programa se caracterizava em faixas inferiores de extrema pobreza, em torno de 0 a 40%. Essa é uma evidência de que, independentemente das razões, os municípios não alcançados apresentam desafios relacionados à distribuição da renda.

Tabela 5.6 - Total de municípios não atendidos pelo PDDE no período de 2010 a 2022 quanto à extrema pobreza

Faixa de extrema pobreza	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Acima de 80%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60 a 80%	1	1	0	1	1	3	1	2	1	0	1	1	1	1
40 a 60%	12	6	9	34	8	43	34	13	12	15	25	23	26	20
20 a 40%	15	9	8	49	4	45	28	9	9	8	6	1	0	15
0 a 20%	6	7	8	36	6	24	21	19	8	18	8	0	0	12
Total de Municípios não tratados pelo PDDE	34	23	25	120	19	115	84	43	30	41	40	26	27	27

Fonte: Dados abertos do FNDE – Consulta Escola (Brasil, 2023b). Elaboração própria.

Contudo, em âmbito municipal, quando se associa a falta de cobertura do PDDE com o porte ou nível de influência regional, medidos pela pesquisa REGIC do IBGE, nota-se que a maioria dos municípios não atendidos são classificados na faixa 5, ou como “Centros locais” (Brasil, 2018). Isso quer dizer que esses municípios não contemplados, certamente, são cidades de pequena influência regional e apresentam limitações consideráveis de infraestrutura (Tabela 5.7).

Tabela 5.7 - Total de municípios não atendidos pelo PDDE, no período de 2010 a 2022, quanto à classificação REGIC (IBGE)

REGIC	Classificação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
5	Centros locais	29	21	20	105	16	102	71	35	22	29	24	16	19	39
4	Centros de zonas	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Centros Sub-regionais	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Capitais Regionais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	Metrópoles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sem Classificação	Sem Classificação	5	2	5	13	3	13	13	8	8	12	16	10	8	9
Total de Municípios não tratados pelo PDDE		34	23	25	120	19	115	84	43	30	41	40	26	27	27

Fonte: Dados abertos do FNDE – Consulta Escola (Brasil, 2023b). Elaboração própria.

Verifica-se, ainda, que a maioria das escolas não contempladas pelo programa se encontram em municípios nas faixas de “até 5 mil” e “5 a 10 mil” habitantes (Tabela 5.8). De acordo com Medeiros *et al.* (2021) e Viana (2020), como a cobertura do

PDDE é máxima nos municípios brasileiros e sua capacidade de destinar recursos às escolas públicas é extensa, infere-se que nesses municípios o número de escolas seja reduzido ou nulo em algumas etapas do ensino básico. Além desses fatores, nessas localidades podem persistir desinformações em relação à adesão ao programa ou alguma inadimplência com recursos de anos anteriores.

Tabela 5.8 - Total de municípios não atendidos pelo PDDE no período de 2010 a 2022 quanto à população total

Tamanho populacional (habitantes)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Até 5.000	10	6	9	42	15	38	41	25	19	21	20	12	19	21
5.000 à 10.000	8	9	6	39	3	28	16	12	10	11	13	10	4	13
10.000 à 20.000	14	4	7	29	0	29	14	4	1	7	4	2	3	9
20.000 à 30.000	2	2	1	4	1	8	5	2	0	1	3	2	1	2
30.000 à 40.000	0	2	2	3	0	6	5	0	0	1	0	0	0	1
Acima de 40.000	0	0	0	3	0	6	3	0	0	0	0	0	0	1
Total de Municípios não atendidos pelo PDDE	34	23	25	120	19	115	84	43	30	41	40	26	27	27

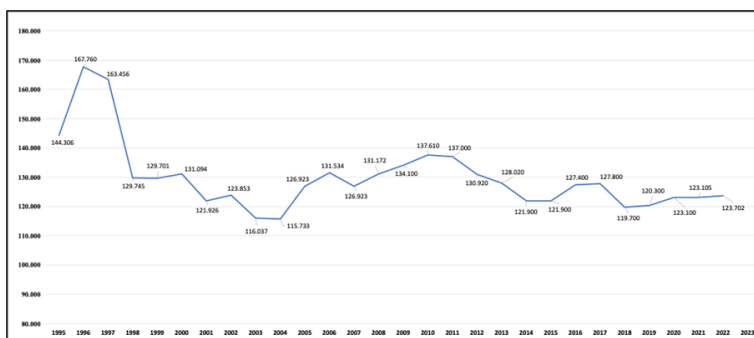
Fonte: Dados abertos do FNDE – Consulta Escola (Brasil, 2023b). Elaboração própria.

De forma geral, observa-se que, ao longo dos anos, um número reduzido de municípios não é contemplado com recursos do PDDE. Esses municípios se configuram como centros locais ou de pequena influência regional ou nacional, bem como apresentam um número reduzido de habitantes e uma parcela considerável da população em extrema pobreza (Tabela 5.8). Isto é, as áreas onde o PDDE não apresentou alcance são relativamente pouco desenvolvidas e podem apresentar importantes desafios em termos de oferta da rede educacional.

5.3.3 Escolas atendidas pelo PDDE

Esta subseção trata da capacidade de atendimento do PDDE às escolas da rede pública de ensino, bem como da sua evolução ao longo dos anos. Em primeira instância, remonta-se a trajetória de escolas atendidas desde a implantação do PDDE, por meio dos Relatórios de Gestão do FNDE (Figura 5.6). Para análises mais detalhadas do programa e suas relações com as características municipais, utilizou-se os dados abertos do FNDE e a base Consulta Escola, porém para os anos compreendidos entre 2010 e 2022 (Brasil, 2023b).

Figura 5.6 - Evolução do número de escolas atendidas pelo PDDE, no período de 1995 a 2022



Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (Brasil, 2023a). Elaboração própria.

Nota: Os dados referentes aos anos de 2012 e 2013 estão imprecisos, segundo os relatórios analisados. No entanto, para a elaboração do gráfico, complementou-se as informações com os dados abertos do FNDE.

Ao longo de sua implementação, observa-se que o número de escolas beneficiadas pelo PDDE oscila em uma série de tendências e eventos significativos que marcaram a evolução do programa (Figura 5.6). Entre 1995 e 1999, observou-se um

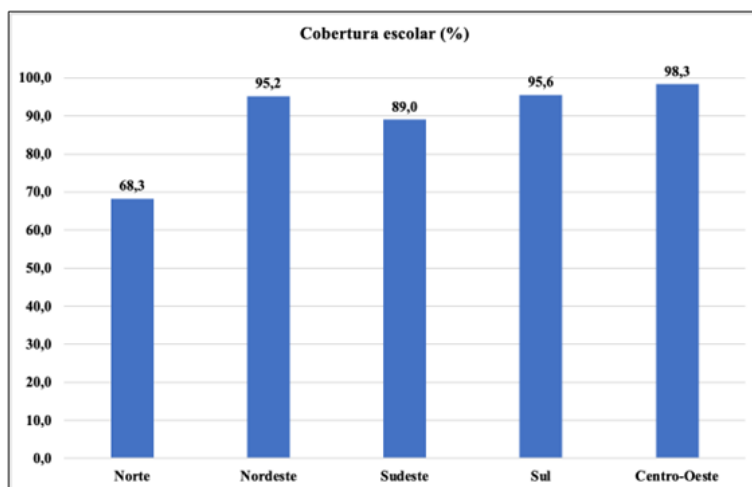
patamar relativamente estável, com o número de escolas atendidas oscilando entre aproximadamente 167 mil e 130 mil. Esse período inicial representa a fase de implantação do PDDE e a sua consolidação no cenário educacional. De 2000 até 2004, o gráfico evidencia uma tendência de diminuição no número de escolas beneficiadas. Esse declínio é notável e tem sido explicado pela obrigatoriedade de escolas com até 100 estudantes constituírem uma Unidade Executora (UEX) própria (Medeiros *et al.*, 2021). Salienta-se que, a partir de 2005, conforme a Resolução FNDE 17/2005, estabeleceu-se a redução de 100 para 50 estudantes como obrigatoriedade para constituição de UEX própria.

Entretanto, a partir de 2005, verificou-se que o número de escolas beneficiárias começa a aumentar novamente, atingindo um pico de cerca de 137 mil escolas em 2011. Várias mudanças ocorreram nesse período, incluindo a introdução de valores adicionais para escolas com até 20 estudantes em 2005, bem como a alocação de recursos com a regra de 80% para custeio e 20% para capital. A criação das ações integradas e do PDDE Mais Educação em 2008 também teve um impacto positivo no aumento do número de escolas atendidas. Vale ressaltar que o crescimento observado entre 2010 e 2011 pode ser atribuído à ampliação do PDDE para toda a educação básica, não se limitando apenas ao ensino fundamental.

No entanto, de 2011 até 2022, o gráfico mostra uma redução no número de escolas beneficiárias, embora mantenha uma média estável em torno de 120 mil escolas atendidas. Essa fase pode refletir mudanças nas políticas educacionais, variações nas demandas escolares ou ajustes na alocação de

recursos do programa. Observa-se ainda que mesmo durante o ensino remoto decorrente da pandemia de Covid-19, o número de escolas contempladas pelo PDDE não sofreu uma redução significativa.

Figura 5.7 - Cobertura escolar do PDDE, de acordo com as regiões do país, em 2022



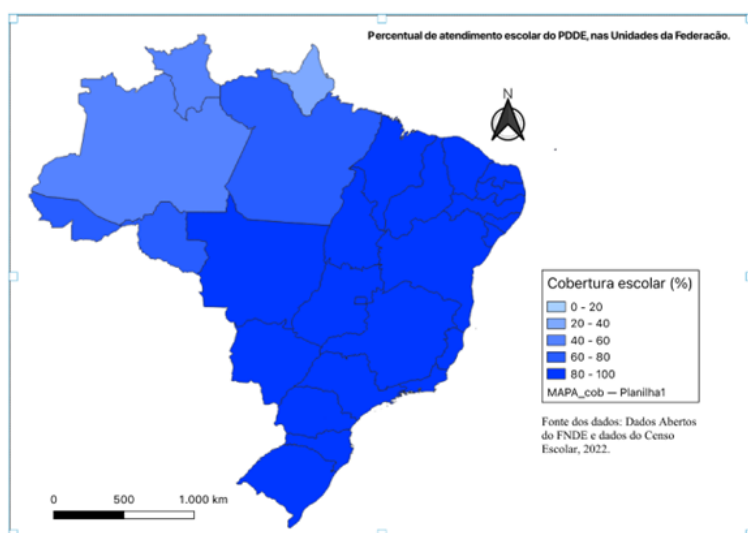
Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

A cobertura escolar é uma medida do número de escolas atendidas em uma região do país, em relação ao número total de escolas ativas no Censo Escolar (INEP, 2023). Verificou-se que, em média, 89,6% das escolas do país recebem recursos destinados pelo PDDE (Figura 5.7). Em geral, a maior cobertura observada foi na região Centro-Oeste (98,3%) e a menor na região Norte (68,3%).

Atualmente, a maioria das Unidades da Federação apresentam cobertura escolar pelo PDDE na faixa de 80 a 100%

(Figura 5.8). Majoritariamente, esses estados se encontram nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em contrapartida, a menor cobertura se encontra nas Unidades da Federação da região Norte, especificamente, Amazonas, Roraima e Amapá. A cobertura escolar nesses estados é inferior a 40% (Figura 5.8).

Figura 5.8 - Cobertura escolar do PDDE, de acordo com as Unidades da Federação, em 2022



Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

Quanto às Ações Integradas, de forma discriminada, observa-se que, no período de 2019 a 2022, o PDDE atendeu em torno de 123 mil escolas em todo o país. Nota-se que, desse total, uma média de 98% das escolas atendidas foram contempladas pelo PDDE Básico. No mesmo período, em média, 1.215 escolas voltadas para Educação Especial foram atendidas (Tabela 5.9). Nota-se que apenas os programas Água e Saneamento e o Educação

Conectada contemplaram escolas em todos os anos do período analisado. No entanto, o PDDE Educação Conectada, o PDDE Alfabetização e o PDDE Tempo de Aprender foram aqueles com o maior número médio de escolas atendidas anualmente. Nos anos de 2020 a 2021, observou-se que aproximadamente 79,3% e 83,7% das escolas atendidas pelo PDDE receberam recursos do PDDE Emergencial (Tabela 5.9).

Tabela 5.9 - Número de escolas atendidas pelo PDDE Básico, Especial e pelas Ações Integradas, em milhões de reais, no período de 2019 a 2022

PDDE e Ações Integradas	Número de escolas atendidas				
	Ano	2019	2020	2021	2022
PDDE Básico		118.307	118.707	121.541	122.307
PDDE Educação Especial		1.285	1.156	1.177	1.242
PDDE Básico + Especial		119592	119863	122718	123549
Ações Integradas					
Educação Conectada		10.852	75.138	92.992	88.661
Tempo de Aprender		-	-	28.362	46.958
Educação e Família		-	-	4.521	15.358
Sala de Recursos		-	-	11.785	6.298
Itinerários Formativos		-	-	-	8.692
Brasil na Escola		-	-	5.299	5.599
Primeira Infância		-	-	-	7.276
Campo		-	-	5.986	3.318
Água e Saneamento		547	70	493	264
Emergencial		-	97.728	103.112	-
Novo Ensino Médio		191	3.226	9.335	-
Acessibilidade		1.582	5.479	279	-
Alfabetização		34.949	-	-	-
Educação Integral		4.044	-	-	-
PDDE Total (Básico/Especial + Ações Integradas)		120.300	123.100	123.105	123.702

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (Brasil, 2023a). Elaboração própria.

Nota: Os valores que estão omitidos não foram encontrados para as respectivas ações integradas nos anos especificados. Essas ações não têm caráter permanente e são sujeitas a descontinuidades.

5.3.4 Estudantes atendidos pelo PDDE

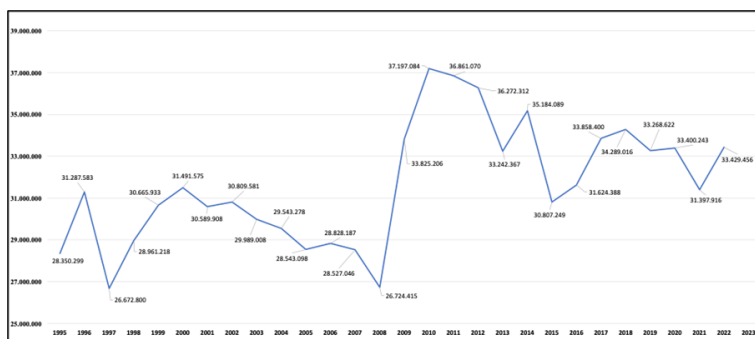
Esta subseção apresenta a capacidade de atendimento do PDDE aos estudantes da rede pública de ensino, bem como a sua evolução ao longo dos anos. Remonta-se a trajetória de estudantes atendidos desde a implantação do programa, por meio dos Relatórios de Gestão do FNDE. Para análises mais detalhadas do programa e suas relações com as características municipais, utilizou-se os dados abertos do FNDE e a base Consulta Escola, porém para os anos compreendidos entre 2010 e 2022 (Brasil, 2023a).

Observou-se, nos dados sobre a evolução do número de estudantes beneficiários do PDDE, algumas tendências e eventos relevantes para compreender a dinâmica de cobertura e atendimento desse programa (Figura 5.9). Nos anos iniciais de implantação do PDDE, de 1995 a 1999, notou-se uma relativa instabilidade no número de estudantes beneficiários, mas que se manteve em torno de 30 milhões. Essa fase inicial representou o estabelecimento do programa e sua integração nas políticas educacionais brasileiras.

No período de 2000 a 2008, houve uma redução considerável no número de estudantes atendidos, caindo de 31 milhões para aproximadamente 26,7 milhões (Figura 5.9). Esse declínio pode ser atribuído a diversos fatores, como mudanças nas políticas educacionais, nas regras de repasse do PDDE ou ajustes na alocação de recursos. Entre 2009 e 2012, o número de estudantes beneficiados experimentou um notável crescimento, atingindo até 37,1 milhões (Figura 5.9). Esse fato provavelmente foi decorrente da expansão do programa para

todas as escolas de ensino básico, conforme a Lei 11.947/2009. Além disso, a intensificação das ações integradas ao PDDE, a partir de 2008, e a distribuição de recursos extras para escolas que elevaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2012, podem ter contribuído para esse aumento (Medeiros *et al.*, 2021).

Figura 5.9 - Evolução do número de estudantes atendidos pelo PDDE, no período de 1995 a 2022

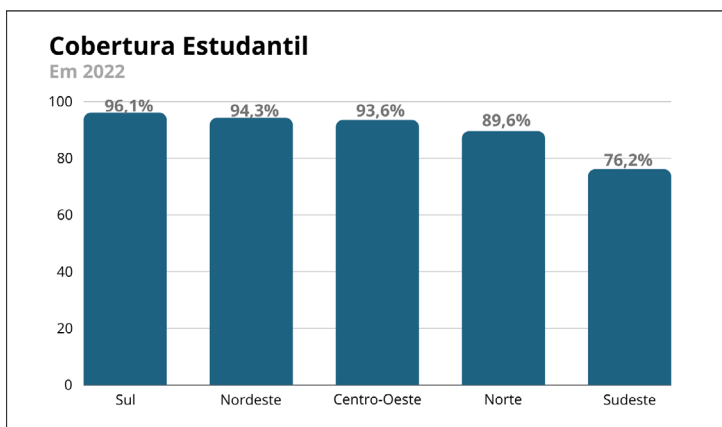


Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (Brasil, 2023a). Elaboração própria.

Nota: Os dados referentes aos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 estão imprecisos, segundo os relatórios analisados. No entanto, para a elaboração do gráfico, complementou-se as informações com os dados abertos do FNDE.

A medida de cobertura estudantil pelo programa expressa o percentual de estudantes beneficiados pelo PDDE, em relação ao total de estudantes matriculados do Censo Escolar (INEP, 2022). Em média, o programa apresenta uma cobertura estudantil de 86,8%, sendo as regiões Sul (96,1%) e Nordeste (94,3%) as de maior percentual (Figura 5.10). Da mesma forma, como foi observado na cobertura escolar, as regiões Sudeste (76,2%) e Norte (89,6%) foram aquelas com a menor cobertura estudantil.

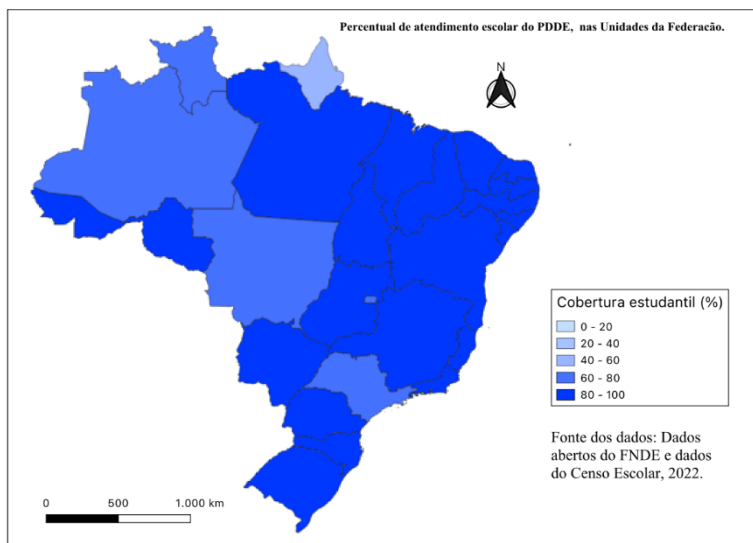
Figura 5.10 - Cobertura escolar do PDDE, de acordo com as regiões do país, em 2022



Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

Em termos das Unidades da Federação, os estados da região Norte, em específico, Amazonas, Roraima e Acre foram aqueles com a menor cobertura estudantil. Nesses estados, no Mato Grosso e em São Paulo, a cobertura estudantil não ultrapassa 60% das matrículas verificadas no INEP para a rede pública de ensino básico (Figura 5.11).

Figura 5.11 - Cobertura estudantil do PDDE, de acordo com as Unidades da Federação, em 2022



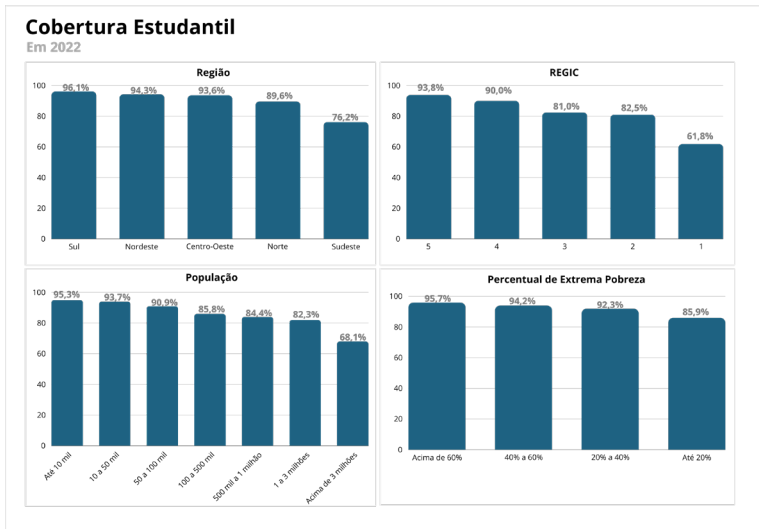
Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria, 2023.

Quanto aos critérios de avaliação adotados, nota-se que alguns aspectos socioeconômicos dos municípios estão associados à cobertura estudantil do PDDE (Figura 5.12). Verificou-se que a cobertura estudantil nos municípios brasileiros foi progressivamente maior em relação ao porte municipal. De acordo com a REGIC, observou-se que o PDDE atendeu escolas e beneficia a maioria dos estudantes de municípios classificados como “Centros Locais” ou aqueles de menor influência regional.

Da mesma forma, constatou-se que a cobertura estudantil do programa foi mais elevada em municípios menos populosos, nas faixas de 10 a 50 mil habitantes. Nesses municípios, cerca de 94% das matrículas do Censo Escolar se encontravam

em escolas atendidas pelo PDDE. Ainda, com relação ao percentual de extrema pobreza dos municípios, verificou-se que a cobertura estudantil é tão maior quanto maior a faixa de extrema pobreza dos municípios (Figura 5.12). Nota-se que, em municípios classificados nas faixas superiores a 20% da população em extrema pobreza, o programa tem atendido um percentual superior a 90% dos estudantes matriculados na rede pública dos municípios.

Figura 5.12 - Cobertura estudantil do PDDE, de acordo com aspectos socioeconômicos municipais, em 2022 (por região, REGIC, população e percentual de extrema pobreza)



Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

5.3.5 Distribuição dos recursos do PDDE às escolas

Antes de iniciar a análise do montante de recursos que têm sido repassados às unidades escolares, é importante explicar que o recebimento dos recursos do PDDE varia em relação ao número de estudantes das escolas. Dessa forma, em escolas que totalizam mais de cinquenta estudantes, o repasse é condicionado à constituição de uma UEx, que se configuram como entidades de direito privado sem fins lucrativos, dotadas de CNPJ e representativas dos estabelecimentos de ensino (Branco, 2006). Em contrapartida, para escolas de ensino básico cujo total de estudantes não ultrapassa cinquenta, a abertura da UEx é apenas uma recomendação do FNDE. Nesses casos, já que as escolas não formam UEx próprias, as Prefeituras ou Secretarias de Educação, denominadas como Entidades Executoras (EEx), podem receber e gerir os respectivos recursos.³

De acordo com a Resolução FNDE/CD 15/2021 (Brasil, 2021b), os valores repassados pelo PDDE às UEx, EEx e EM serão variáveis conforme o número de estudantes matriculados na escola, em correspondência ao Censo Escolar do INEP. Os valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE, de acordo com o Anexo I da Resolução, são compostos por recursos

3 O Programa Dinheiro Direto na Escola também transfere recursos para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos desde que tenham personalidade jurídica. Esses casos configuram a formação de Entidades Mantenedoras (EM) de unidades escolares com matrículas de estudantes de escolas privadas da educação especial (Brasil, 2021a). Para maior detalhamento, vide a Resolução nº 14, de 16 de setembro de 2021.

fixos e per capita destinados às escolas, apresentados da seguinte forma:

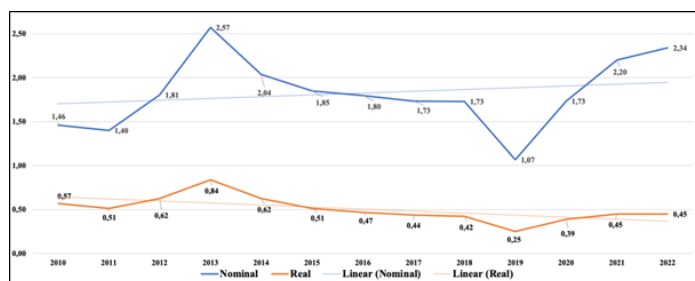
Quadro 5.3 - Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE

Valores fixos por ano, VF = R\$1.000,00	
Escola pública urbana com UEx	1 x VF
Escola pública rural com UEx	2 x VF
Escola privada de educação especial	1 x VF
Polo presencial da UAB	3 x VF
Valores per capita por ano, VPc = R\$20,00	
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx	1 x VPc
Alunos de escolas urbanas sem UEx	2 x VPc
Alunos de escolas rurais sem UEx	3 x VPc
Alunos da educação especial em escola pública	4 x VPc
Alunos de escolas privadas de educação especial	3 x VPc
Alunos de polos presenciais da UAB	1 x VPc

Fonte: Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE (Brasil, 2021b). Elaboração própria.

Os dados da evolução do total de repasses do PDDE por ano (Figura 5.13) foram extraídos do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), para os anos de 2010 a 2022.

Figura 5.13 - Evolução dos valores reais e nominais repassados às escolas pelo PDDE, no período de 2010 a 2022



Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

Nota: Os dados se referem ao período de 2010 a 2021 e contemplam os valores reais e nominais. Considerou-se os efeitos da inflação acumulada desde 1995, período em que o PDDE foi implantado. Utilizou-se o IPCA como deflator.

Dentro do período analisado (2010 a 2022), no intervalo de 2011 a 2013, observa-se um substancial aumento nos recursos destinados às escolas, atingindo os patamares mais elevados do período (Figura 5.13). Essa expansão é coincidente com o período de aumento de recursos educacionais, discutidos anteriormente. A partir de 2014, observa-se que o repasse médio ficou em torno de R\$1,7 bilhões. De acordo com o Relatório de Gestão de 2023 do FNDE, as diferenças entre os recursos orçamentários do Governo Federal e os recursos repassados às unidades escolares correspondem à formação de restos a pagar (Brasil, 2023a). Embora não seja possível discernir o montante específico de restos a pagar do PDDE, a consulta aos relatórios de gestão do FNDE revela que, em 2023, o órgão possuía um estoque significativo de restos a pagar, totalizando R\$17,3 bilhões

(Brasil, 2023a).⁴ Esse montante expressa a complexidade da gestão orçamentária executada pelo FNDE e a necessidade de um acompanhamento para assegurar que os recursos sejam efetivamente direcionados para as escolas.

É notável observar que, a partir de 2020, houve uma inversão dessa tendência, com um retorno do crescimento dos recursos repassados às escolas, culminando em um montante de R\$2,2 bilhões em 2021. Nesse período, de acordo com o FNDE (2023), os volumes de recursos orçados pelo PDDE Básico se mantiveram em patamares constantes, em torno de R\$900 milhões por ano (Figura 5.13).

Tabela 5.10 - Valores nominais e reais de repasse, segundo as regiões do país, nos anos de 2010 a 2022

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
Norte	96	86	191	170	149	128	122	157	167	83	134	200	207	1.683
Nordeste	490	517	562	838	689	642	553	472	575	331	558	763	812	6.990
Sudeste	442	409	561	745	614	512	568	553	492	341	522	634	678	6.392
Sul	339	278	362	609	395	428	409	351	375	227	350	424	447	4.547
Centro-Oeste	94	113	130	212	190	140	146	199	121	85	170	179	197	1.778
Total Geral	1.460	1.402	1.806	2.574	2.037	1.850	1.797	1.732	1.731	1.068	1.735	2.200	2.341	21.390
Total deflacionado	568	512	624	839	624	512	468	438	422	250	388	447	450	6.544

Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração própria.

Nota: Os dados se referem ao período de 2010 a 2022 e contemplam os valores reais e nominais. Considerou-se os efeitos da inflação acumulada desde 1995, período em que o PDDE foi implantado. Utilizou-se o IPCA como deflator.

Para o mesmo período analisado, ao desagregar os totais de repasses e saldos do PDDE nas contas escolares para as regiões brasileiras (Tabela 5.10), nota-se que a maior concentração de recursos repassados pelo programa foi nas escolas das regiões Nordeste e Sudeste (Tabela 5.10). Essa constatação

4 Importante destacar que, até o momento, o FNDE executou aproximadamente 57,3% desse estoque, cancelando cerca de R\$1,3 bilhões e efetuando pagamentos de cerca de R\$8,9 bilhões, deixando um saldo a pagar de R\$7,1 bilhões.

está relacionada com o número de escolas e alunado das respectivas regiões, que, comparado às demais, apresentam os maiores quantitativos.

Os valores repassados em relação ao total de estudantes beneficiários do programa foram segmentados quanto ao total dos recursos destinados pelo PDDE Básico e pelas Ações Integradas – PDDE Estrutura e PDDE Qualidade (Tabela 5.11). Com relação ao PDDE Básico, observa-se que os maiores repasses por estudante são nas regiões Norte e Nordeste. No que corresponde às ações integradas do PDDE Qualidade, os maiores valores médios de repasse também são verificados nas mesmas regiões. Os valores de repasse são significativamente inferiores por estudante nas ações que englobam o PDDE Estrutura e seus maiores valores foram observados para as regiões Norte e Nordeste (Tabela 5.11).

Observou-se ainda que os valores de repasse médio por estudante também são diferentes quanto ao tipo do recurso, a saber, custeio e capital. Esse fato foi constatado tanto para o PDDE Básico quanto para as Ações Integradas. Em geral, os valores destinados à finalidade custeio são superiores aos da finalidade capital, no caso específico do PDDE Básico. Entretanto, decorrente da natureza das despesas, no caso do PDDE Qualidade, observa-se maiores recursos médios repassados para despesas de custeio; no PDDE Estrutura, os maiores repasses por estudante foram de recursos de capital (Tabela 5.11).

Tabela 5.11 - Valores repassados pelo PDDE às unidades escolares, de acordo com as regiões do país, em 2022

PDDE Básico							
Região	Capital	Custeio	Total	Estudantes	Repasso médio total	Repasso médio capital	Repasso médio custeio
Centro-Oeste	22.025.384,5	60.340.360,5	82.365.645,0	2.943.594	28,0	7,5	20,5
Nordeste	82.919.310,3	266.335.094,7	349.254.405,0	11.333.449	30,8	7,3	23,5
Norte	33.176.629,2	109.176.535,8	142.353.165,0	4.200.003	33,9	7,9	26,0
Sudeste	119.532.201,3	235.913.378,7	355.445.580,0	14.017.460	25,4	8,5	16,8
Sul	56.994.377,5	82.203.677,5	139.198.055,0	5.025.837	27,7	11,3	16,4

PDDE Qualidade							
Região	Capital	Custeio	Total	Estudantes	Repasso médio total	Repasso médio capital	Repasso médio custeio
Centro-Oeste	17.378.350,5	34.109.441,0	51.487.791,6	2.609.087	19,7	6,7	17,3
Nordeste	137.326.320,1	198.947.861,4	336.274.181,5	10.314.214	32,6	13,3	22,4
Norte	41.384.543,3	72.617.028,6	114.001.572,0	3.622.127	31,5	11,4	23,0
Sudeste	108.412.261,8	165.840.396,7	274.252.658,6	12.033.254	22,8	9,0	17,8
Sul	25.499.298,6	63.975.123,2	109.414.421,8	4.643.564	23,6	9,8	15,8

PDDE Estrutura							
Região	Capital	Custeio	Total	Estudantes	Repasso médio total	Repasso médio capital	Repasso médio custeio
Centro-Oeste	4.759.062,3	6.961.497,7	11.720.560,0	434.228	27,0	11,0	16,0
Nordeste	27.357.768,7	20.368.646,3	47.726.415,0	1.645.020	29,0	16,6	12,4
Norte	15.522.177,0	7.091.373,0	22.613.550,0	698.081	32,4	22,2	10,2
Sudeste	29.779.418,2	14.729.751,8	44.509.170,0	1.833.326	24,3	16,2	8,0
Sul	9.397.172,1	6.042.532,9	15.439.705,0	591.682	26,1	15,9	10,2

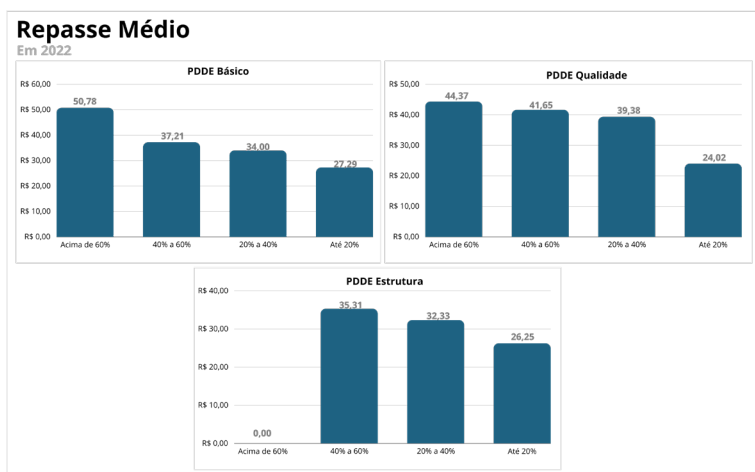
Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b) e SIGEF, 2023. Elaboração própria.

Em geral, observou-se que o PDDE Básico repassa maiores valores de recursos por estudante para a destinação de custeio. Nessa rubrica, as regiões Norte e Nordeste foram aquelas com maiores valores de PDDE Básico por estudante em 2022. Em termos regionais, fatos semelhantes foram observados para as ações integradas do PDDE Qualidade e do PDDE Estrutura (Tabela 5.11). O maior registro de repasse por estudante do PDDE Qualidade é para a região Nordeste R\$32,60 e, no caso do PDDE Estrutura, o maior valor de repasse médio é para a região Norte R\$32,40.

Quando se analisam os valores repassados por estudante quanto ao porte e influência dos municípios, observa-se que

o PDDE destinou, em média, mais recursos para escolas de municípios classificados como “Centros Locais”, representadas na categoria 5 (Figura 5.14). Além disso, destaca-se que o programa, tanto por meio de recursos do PDDE Básico quanto do PDDE Qualidade e PDDE Estrutura, tem destinado maiores recursos por estudante para escolas de municípios com menor influência regional e, possivelmente, com maiores desafios de desenvolvimento educacional.

Figura 5.14 - Valores médios de repasse do PDDE por estudante, em relação à classificação REGIC dos municípios, em 2022



Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b), SIGEF, 2023 e pesquisa REGIC (Brasil, 2018).
Elaboração própria.

Além disso, quando relacionados os repasses por estudante à quantidade populacional dos municípios, verifica-se que, em média, o programa tem destinado maiores recursos para escolas de municípios menos populosos (Figura 5.15). Em especial,

municípios com população inferior a 10 mil habitantes foram aqueles aos quais o programa dedicou os maiores repasses médios por estudante. Observa-se também que, por meio da sua metodologia de repasse, o PDDE tem destinado recursos por estudante de forma igualitária entre escolas de municípios pouco e bastante populosos. No entanto, as análises de repasse médio, revelam que, preservado o tamanho do alunado e os específicos tipos de escolas, observa-se que o PDDE Básico tem destinado recursos de maneira bastante próxima, em uma faixa de R\$24,00 a R\$31,00 por aluno (Figura 5.15).

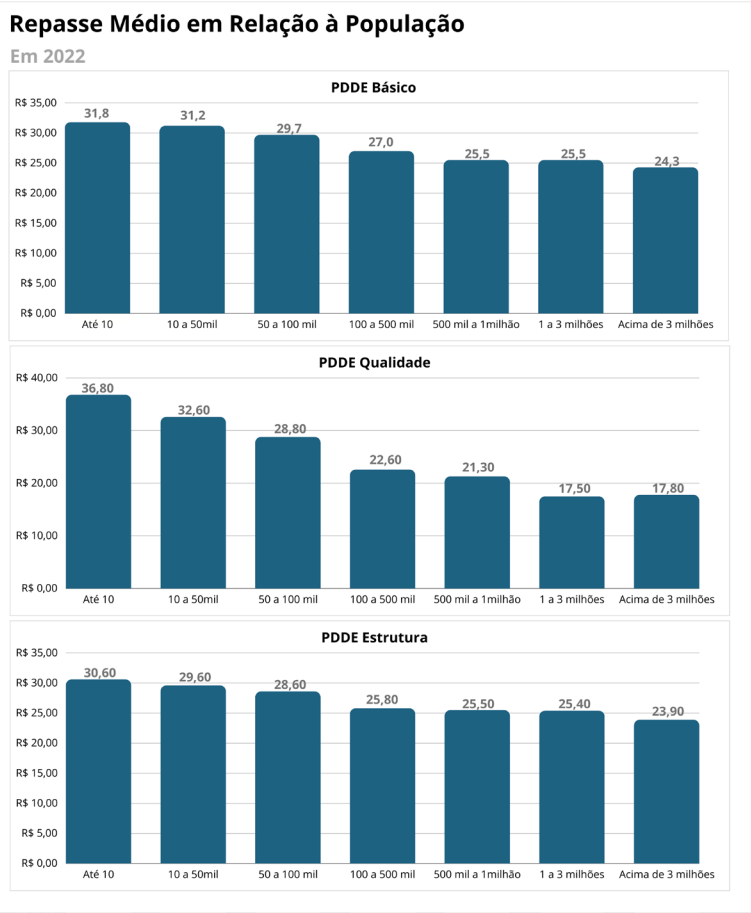
No caso das Ações Integradas, tanto àquelas relacionadas ao PDDE Qualidade quanto àquelas do PDDE Estrutura, o programa tem destinado recursos por estudantes de forma mais acentuada em municípios menos populosos (Figura 5.15). Em média, as ações do PDDE Estrutura destinaram R\$30,60 por estudante para escolas de municípios com população inferior a 10 mil habitantes, ao passo que para escolas de capitais estaduais e situadas em metrópoles, os valores são próximos a R\$25,00.

Outra associação importante é com o nível de pobreza extrema dos municípios⁵ (Figura 5.16). Em geral, os repasses realizados pelo programa às escolas de municípios com alta incidência de extrema pobreza foram mais elevados, revelando o caráter equitativo do programa. Os resultados demonstram que, em média, o PDDE Básico destinou cerca de R\$37,20

5 A pobreza extrema em município se refere a uma situação na qual a população vive em condições de extrema carência, com insuficiência de recursos básicos e essenciais. Neste estudo, adotou-se a linha de extrema pobreza empregada pelo IBGE e relacionada aos critérios do Banco Mundial. Portanto, a população é classificada como extremamente pobre se vivem com menos de U\$ 1,9 ou R\$155,00 mensais.

por estudante de escolas cuja população municipal se encontra na faixa de 40 a 60% em extrema pobreza. Nos municípios onde esse percentual não ultrapassa 20%, observa-se que o repasse médio foi de R\$27,30 (Figura 5.16).

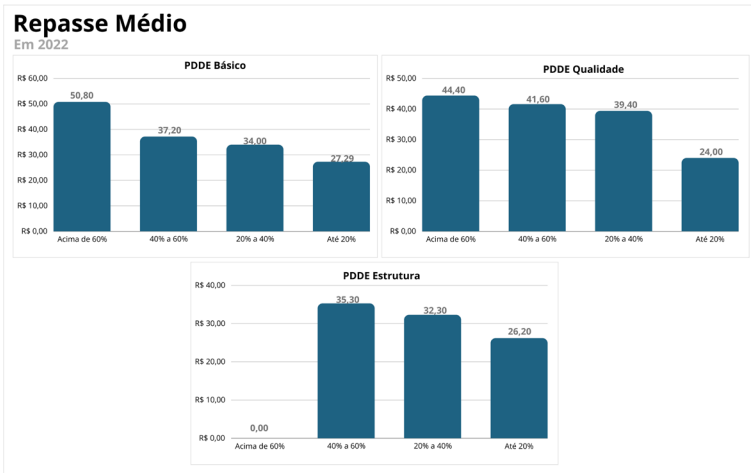
Figura 5.15 - Valores médios de repasse do PDDE por estudante, em relação à população total dos municípios, em 2022



Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b), SIGEF, 2023 e Censo Demográfico (Brasil, 2022). Elaboração própria.

Da mesma forma, observa-se que as ações integradas vinculadas ao PDDE Qualidade e ao PDDE Estrutura destinam maiores recursos por estudante para escolas de municípios com maior percentual da população classificada como extremamente pobre. Explica-se que, na faixa acima de 60% da população em extrema pobreza, classificaram-se apenas três municípios, sendo dois deles da região Norte e um da região Sul. No geral, observa-se que os repasses tanto do PDDE Básico quanto de suas Ações Integradas foram superiores, em média, nas escolas de municípios com maiores parcelas da população vivendo em situação de extrema pobreza (Figura 5.16).

Figura 5.16 - Valores médios de repasse do PDDE por estudante, em relação ao percentual da população em extrema pobreza, em 2022



Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b), SIGEF, 2023 e base de dados “Cidades” do IBGE. Elaboração própria.

Outro aspecto explorado foi as diferenças de repasse médio quanto a rede de ensino (Tabela 5.12). Os resultados revelam significativas diferenças entre os repasses médios por estudante para escolas da rede municipal, que foram superiores em relação à rede estadual tanto no que se refere aos recursos do PDDE Básico quanto a suas ações integradas.

Tabela 5.12 - Valores médios de repasse do PDDE por estudante, em relação a esfera administrativa das escolas, em 2022

PDDE Básico							
Região	Estadual	Municipal	Estudantes (Estadual)	Estudantes (Municipal)	Repasse médio total	Repasse médio estadual	Repasse médio municipal
Centro-Oeste	43.004.845,0	39.360.800,0	1.540.105	1.406.618	28,0	27,9	28,0
Nordeste	86.462.565,0	262.791.840,0	3.066.315	8.272.393	30,8	28,2	31,8
Norte	49.142.100,0	93.211.065,0	1.649.677	2.557.026	33,8	29,8	36,5
Sudeste	148.724.820,0	206.720.760,0	6.311.251	7.713.927	25,3	23,6	26,8
Sul	57.058.175,0	82.139.880,0	2.175.830	2.852.776	27,7	26,2	28,8

PDDE Estrutura							
Região	Estadual	Municipal	Estudantes (Estadual)	Estudantes (Municipal)	Repasse médio total	Repasse médio estadual	Repasse médio municipal
Centro-Oeste	8.577.000,0	7.242.600,0	247.376	186.852	36,4	34,7	38,8
Nordeste	15.326.800,0	70.143.818,0	534.879	1.110.141	52,0	28,7	63,2
Norte	11.523.600,0	21.128.492,0	340.582	357.499	46,8	33,8	59,1
Sudeste	28.826.600,0	32.433.507,0	1.080.940	752.386	33,4	26,7	43,1
Sul	11.984.800,0	14.109.107,0	331.289	260.393	44,1	36,2	54,2

PDDE Qualidade							
Região	Estadual	Municipal	Estudantes (Estadual)	Estudantes (Municipal)	Repasse médio total	Repasse médio estadual	Repasse médio municipal
Centro-Oeste	18.966.930,0	32.520.861,6	1.268.757	1.340.330	19,7	14,9	24,3
Nordeste	57.135.080,1	279.139.101,5	2.504.881	7.809.333	32,6	22,8	35,7
Norte	30.525.125,0	83.476.445,5	1.333.294	2.288.833	31,5	22,9	36,5
Sudeste	136.837.079,0	137.415.579,6	5.744.929	6.308.325	22,8	23,8	21,8
Sul	49.025.319,5	60.389.102,3	2.065.382	2.578.182	23,6	23,7	23,4

Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b) e SIGEF, 2023. Elaboração própria.

No caso do PDDE Básico, os repasses médios foram mais acentuados nas escolas da rede municipal, principalmente, na região Norte R\$36,50. Em relação às ações do PDDE Qualida-

de, os repasses médios também foram superiores em escolas da rede municipal, principalmente nas regiões Norte R\$36,50 e Nordeste R\$35,70. Os mesmos resultados foram verificados nos recursos destinados por meio de ações do PDDE Estrutura, as regiões Norte R\$59,10 e Nordeste R\$63,20 apresentam os maiores repasses médios (Tabela 5.12).

Outra análise relevante são os repasses médios do PDDE para escolas indígenas e rurais nas regiões do país (Tabela 5.13), que, em sua maioria, dependem exclusivamente dessa fonte de recurso (Viana, 2022). De acordo com os dados analisados, notou-se maiores valores de repasse médio para essas escolas em relação às demais. A explicação recai sobre a metodologia de repasse do programa, afinal o PDDE destina três vezes mais recursos para estudantes da zona rural e o dobro de recurso fixo, conforme o discutido anteriormente.

No caso do PDDE Básico, as escolas indígenas e rurais das regiões Norte são aquelas que apresentam os maiores repasses médios, R\$49,90 e R\$46,90, respectivamente. Isso é verificado nos valores calculados de repasse médio das ações do PDDE Qualidade (Tabela 5.13).

Tabela 5.13 - Valores médios de repasse do PDDE por estudante, em escolas indígenas e escolas rurais, em 2022

Escola indígena - PDDE Básico				Escola rural - PDDE Básico			
Região	Total	Estudantes	Repasse médio total	Região	Total	Estudantes	Repasse médio total
Centro-Oeste	1.389.920,0	38.832	35,8	Centro-Oeste	8.098.980,0	221.626	39,3
Nordeste	2.795.340,0	62.326	44,9	Nordeste	121.224.360,0	2.816.408	43,0
Norte	4.899.750,0	98.122	49,9	Norte	47.179.780,0	1.005.040	46,9
Sudeste	229.220,0	6.249	36,7	Sudeste	23.344.880,0	545.515	42,8
Sul	623.260,0	14.113	44,2	Sul	16.923.670,0	363.474	46,6

Escola indígena - PDDE Qualidade				Escola rural - PDDE Qualidade			
Região	Total	Estudantes	Repasse médio total	Região	Total	Estudantes	Repasse médio total
Centro-Oeste	855.028,7	25.355	33,7	Centro-Oeste	7.235.507,4	188.370	38,4
Nordeste	3.294.411,1	49.590	66,4	Nordeste	134.738.779,5	2.549.941	52,8
Norte	2.328.632,1	43.179	53,9	Norte	44.866.662,7	782.333	57,3
Sudeste	179.245,0	3.994	44,9	Sudeste	20.551.254,1	468.303	43,9
Sul	588.780,5	11.805	49,9	Sul	14.124.219,5	317.522	44,5

Escola indígena - PDDE Estrutura				Escola rural - PDDE Estrutura			
Região	Total	Estudantes	Repasse médio total	Região	Total	Estudantes	Repasse médio total
Centro-Oeste	25.000,0	42	595,2	Centro-Oeste	2.083.600,0	25.849	80,6
Nordeste	400.000,0	4.173	95,9	Nordeste	39.630.618,0	402.311	98,5
Norte	3.16.600,0	1.751	180,8	Norte	15.559.092,0	159.400	97,6
Sudeste	0,0	0,0	0,0	Sudeste	8.398.107,0	92.209	91,1
Sul	40.000,0	470	85,1	Sul	4.737.907,0	45.177	104,9

Fonte: Consulta Escola (Brasil, 2023b). SIGEF, 2023. Elaboração própria.

De forma conclusiva, identificou-se que os recursos do PDDE Básico e de suas ações integradas beneficiam estudantes de escolas públicas de todas as regiões do país. Observou-se que os repasses do PDDE Básico por estudante foram mais acentuados para as escolas das regiões Norte e Nordeste (Tabela 5.11). Esses recursos médios foram mais elevados em escolas de municípios com até 10 mil habitantes, com percentual de 20 a 60% da população vivendo em extrema pobreza, classificados como “Centros Locais” e de pouca influência regional (Figuras 5.14 a 5.16). Além disso, verificou-se maiores recursos médios destinados às escolas públicas da rede municipal de ensino, às escolas indígenas e rurais (Tabelas 5.12 e 5.13).

No tocante às Ações Integradas, em resumo, verificou-se que os repasses médios por estudante são maiores nas ações

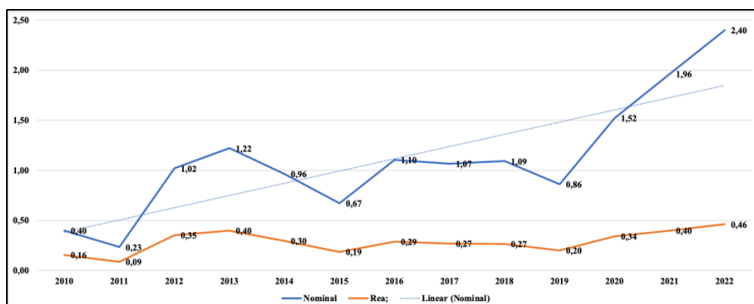
vinculadas ao PDDE Qualidade em relação ao PDDE Estrutura (Tabela 5.11). Em termos regionais, constatou-se que os maiores repasses médios foram enviados às escolas públicas da região Norte. Em média, o programa destinou maiores recursos de Ações Integradas para municípios com até 10 mil habitantes, com percentual de 20 a 60% da população vivendo em extrema pobreza, classificados como “Centros Locais” e de pouca influência regional (Figuras 5.14 a 5.16). Além disso, verificou-se maiores recursos médios repassados às escolas públicas da rede municipal de ensino (Tabela 5.12).

5.4 Análise da execução orçamentária do PDDE e suas relações com aspectos socioeconômicos dos municípios brasileiros

Esta seção apresenta possíveis associações entre os indicadores orçamentários do PDDE e alguns aspectos socioeconômicos dos municípios. Em específico, analisou-se indicadores de pobreza, de complexidade das estruturas municipais e das características demográficas. Uma vez compreendidos o destino e a capacidade do programa de repassar valores para escolas de municípios com distintas realidades socioeconômicas, cresce a importância de se questionar quanto à execução desses recursos. No caso do PDDE, a inexecução dos recursos foi verificada pela formação de saldos nas contas bancárias das escolas.

O gráfico a seguir, para o período de 2010 a 2022, explicita a evolução anual dos saldos acumulados nas contas bancárias das escolas.

Figura 5.17 - Evolução dos saldos reais e nominais nas contas das escolas, no período de 2010 a 2022



Fonte: SIGEF, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados se referem ao período de 2010 a 2021 e contemplam os valores reais e nominais. Considerou-se os efeitos da inflação acumulada desde 1995, período em que o PDDE foi implantado. Utilizou-se o IPCA como deflator.

Observa-se que, no período de 2010 a 2015, em termos nominais, existe uma presença consistente de saldos nas contas bancárias das escolas, mantendo-se em torno de um montante médio de R\$1 bilhão para todo o país (Figura 5.17). Nesse período, embora exista um montante significativo de saldos nas contas escolares, presume-se que as escolas apresentaram uma gestão constante dos recursos e, por isso, os saldos não apresentaram evolução.

Entre 2016 e 2019, nota-se uma relativa estabilidade nos saldos, que se mantiveram em torno de R\$1,1 bilhão. Isso pode indicar uma certa estagnação na capacidade das escolas e UEx de utilizar os recursos de forma mais eficaz ou de acompanhar o aumento dos custos associados à educação. Contudo, o período a partir de 2020 é particularmente interessante, uma vez que coincide com a pandemia e a implementação do ensino

remoto emergencial (Figura 5.17). Nesse cenário, os saldos praticamente dobraram, atingindo valores de R\$2 bilhões. Isso sugere que o PDDE acumulou saldos significativos nas contas das unidades escolares e que se aproximam dos valores anuais de repasse.

As razões para essa concentração de saldos e possível inexecução dos recursos repassados pelas escolas podem ser várias. Dentre elas, citam-se a rotatividade dos gestores, a falta de informação e/ou comunicação e até mesmo a necessidade de capacitação dos mesmos (Franck, 2021). Medeiros *et al.* (2021) destacam, em conformidade com o estudo de Franck (2021), que uma consultoria realizada pelo FNDE apontou excesso de burocracia no processo de prestação de contas, que contribui potencialmente para a inexecução dos recursos e formação de saldo nas contas escolares dos municípios.

Um aspecto crítico a ser destacado é a diferença entre as séries nominal e real. Se fosse considerado o efeito da inflação acumulada, desde a implantação do PDDE, seria notado um crescimento significativo nos saldos reais ao longo do tempo. Em 2022, o saldo real do PDDE se aproximou do valor observado em 2013. Esse fato decorreu, provavelmente, do período inflacionário registrado na pandemia, em que o aumento significativo de saldos também foi acompanhado da evolução dos preços. O certo é que os efeitos inflacionários, tanto sobre os repasses quanto sobre os saldos, podem limitar a capacidade de compra das escolas.

Conforme o argumentado anteriormente, os maiores valores repassados pelo programa foram para as escolas das

regiões Nordeste e Sudeste. Na década analisada, foram repassados recursos que superaram R\$6 bilhões para as respectivas regiões. Em 2022, cerca de R\$812 milhões foram destinados às escolas da região Nordeste e aproximadamente R\$678 milhões foram alocados nas escolas da região Sudeste. No entanto, quando se analisa o acúmulo regional de saldos, o mesmo padrão é verificado (Viana, 2019). Em 2022, nas contas das escolas das regiões Nordeste e Sudeste se acumulavam cerca de R\$867 mil e R\$619 mil, respectivamente. Além disso, do total de R\$2,4 bilhões de saldos acumulados nas contas escolares, em 2022, observa-se que em todas as regiões são registrados montantes significativos e bastante próximos ao repasse anual para cada região (Tabela 5.14).

Tabela 5.14 - Evolução dos saldos reais e nominais nas contas das escolas, de acordo com as regiões brasileiras, no período de 2010 a 2021, em milhares de reais

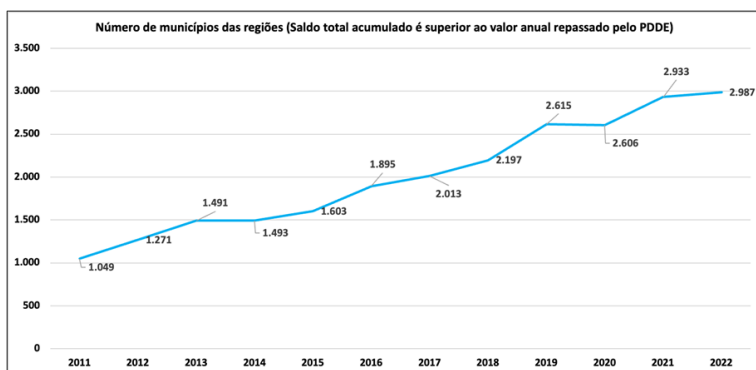
Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Norte	27	15	110	80	62	72	67	94	125	91	110	185	217
Nordeste	161	90	321	393	319	220	313	293	352	266	498	707	867
Sudeste	93	66	321	327	292	161	356	341	301	247	476	504	619
Sul	93	43	189	307	185	162	269	215	237	185	310	418	504
Centro-Oeste	23	18	77	115	106	58	98	125	76	71	130	149	195
Total Geral	398	233	1.019	1.221	965	672	1.104	1.068	1.092	861	1.524	1.963	2.402
Total deflacionado	155	85	352	398	296	186	288	270	266	201	341	399	462

Fonte: SIGE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados se referem ao período de 2010 a 2021 e contemplam os valores reais e nominais. Considerou-se os efeitos da inflação acumulada desde 1995, período em que o PDDE foi implantado. Utilizou-se o IPCA como deflator.

No gráfico a seguir, analisa-se o saldo total existente nas contas escolares dos municípios em comparação ao repasse total anual (Figura 5.18).

Figura 5.18 - Evolução do número de municípios que acumulam saldos nas contas bancárias das escolas, no período de 2010 a 2021



Fonte: SIGEF, 2023. Elaboração própria.

Nota: A série expressa o número de municípios brasileiros que apresentam saldos acumulados nas contas bancárias das Unidades Executoras superiores aos valores repassados anualmente pelo PDDE.

No período analisado, verifica-se que o acúmulo de saldo das unidades escolares nos municípios tem aumentado significativamente. Em 2011, 1.049 municípios registraram saldos acumulados nas contas escolares que superaram o valor repassado anualmente pelo PDDE (Figura 5.18). Em 2022, observou-se que cerca de 3.000 municípios registraram saldos nas contas escolares superiores ao repasse anual e, em termos nacionais, isso equivale a maioria dos municípios do país.

Essa concentração de saldos nas contas escolares dos municípios é, por vezes, superior ao que se destina anualmente a essas escolas pelo programa. Medeiros *et al.* (2021), ao analisar os saldos do PDDE para o mesmo período, destacam que do total de R\$2 bilhões para o ano de 2021, R\$8,8 milhões desses recursos não executados se referem a ações integradas extintas.

Tomando por base os dados do SIGE, o estudo desses valores não executados revela que esses saldos se encontram depositados nas contas escolares e em contas de investimento, a saber, aplicados em Fundos, Poupança e Renda Fixa (Recibo de Depósito Bancário - RDB/ Certificado de Depósito Bancário - CDB). Nota-se que os maiores montantes de saldos se encontram depositados em contas de investimento em Fundos (94%) e, em seguida, nas contas do tipo Poupança (3%). Percentuais equivalentes são observados tanto para o PDDE Básico quanto para as ações integradas vinculadas ao PDDE Qualidade e ao PDDE Estrutura (Tabela 5.15).

Tabela 5.15 - Saldo total médio do PDDE por estudante, segundo as regiões brasileiras, em 2022

PDDE Básico + Ações Integradas							
Região	Saldo em conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo RDB/CDB	Saldo Total	Saldo Total deflacionado	Saldo médio (estudante)
Norte	5.298.349,62	290.035.436,35	9.784.909,82	24.500,00	305.143.195,79	58.645.294,39	103,29
Nordeste	26.190.827,92	806.535.296,39	13.142.084,43	24.500,00	845.892.708,74	162.571.630,68	94,43
Sudeste	10.598.383,06	787.291.860,92	42.851.791,83	21.500,00	840.763.535,81	161.585.857,90	97,14
Sul	8.492.300,97	237.789.688,23	4.778.044,01	0,00	251.060.033,21	48.251.082,64	59,97
Centro-Oeste	2.571.323,21	138.747.312,08	1.444.239,71	0,00	142.762.875,00	27.437.514,41	59,01
PDDE Básico							
Região	Saldo em conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo RDB/CDB	Saldo Total	Saldo Total deflacionado	Saldo médio (estudante)
Norte	411.302,88	101.580.679,15	1.486.598,91	0,00	103.478.580,94	19.887.488,65	34,33
Nordeste	1.315.646,75	228.446.171,69	1.897.456,25	0,00	231.659.274,69	44.522.462,08	25,01
Sudeste	1.453.026,57	314.885.718,15	6.466.447,70	2.000,00	322.807.192,42	62.040.127,69	33,82
Sul	874.952,27	82.635.009,48	1.969.417,19	0,00	85.479.378,94	16.428.232,42	18,26
Centro-Oeste	271.306,18	44.017.752,75	233.810,79	0,00	44.522.869,72	8.556.824,59	17,16
PDDE Qualidade							
Região	Saldo em conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo RDB/CDB	Saldo Total	Saldo Total deflacionado	Saldo médio (estudante)
Norte	3.402.072,58	133.971.973,33	4.701.537,67	2.500,00	142.078.083,58	27.305.904,75	46,49
Nordeste	17.347.028,92	398.697.790,18	3.894.950,94	500,00	419.940.270,04	80.708.077,73	47,13
Sudeste	7.373.015,67	337.728.297,20	18.537.900,87	500,00	363.639.713,74	69.887.706,36	42,27
Sul	6.511.927,14	120.359.662,18	1.917.157,03	0,00	128.788.746,35	24.751.834,71	33,36
Centro-Oeste	1.742.648,44	66.331.721,15	392.651,45	0,00	68.467.021,04	13.158.637,19	28,44
PDDE Estrutura							
Região	Saldo em conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo RDB/CDB	Saldo Total	Saldo Total deflacionado	Saldo médio (estudante)
Norte	931.746,83	40.160.844,46	948.241,86	0,00	42.040.833,15	8.079.803,42	14,29
Nordeste	5.725.286,69	117.858.310,85	2.598.135,31	12.000,00	126.193.732,85	24.253.100,56	13,74
Sudeste	1.363.722,84	107.837.951,85	8.455.931,44	19.000,00	117.676.606,13	22.616.198,90	16,41
Sul	1.027.754,54	31.373.100,48	418.265,62	0,00	32.819.120,64	6.307.487,82	8,09
Centro-Oeste	468.483,07	23.347.094,10	327.166,85	0,00	24.142.744,02	4.639.980,02	11,74

Fonte: SIGE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados se referem ao período de 2010 a 2021 e contemplam os valores reais e nominais. Considerou-se os efeitos da inflação acumulada desde 1995, período em que o PDDE foi implantado. Utilizou-se o IPCA como deflator.

Outro aspecto importante para se analisar é o montante de saldo por estudante acumulado nas contas escolares. Nota-se que, apesar dos maiores montantes totais de saldos se encontrarem nas regiões Nordeste e Sudeste, o maior valor de recurso não utilizado por estudante se encontra na região Norte (Tabela 5.15). Essa evidência se repete para os saldos acumulados em contas do PDDE Básico e do PDDE Qualidade. No entanto, quanto às contas escolares do PDDE Estrutura, notou-se que o maior valor de saldo acumulado por estudante foi na região Sudeste.

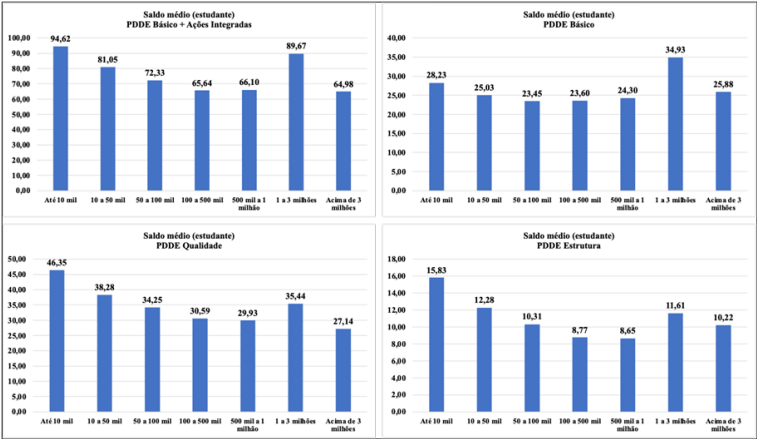
Uma compreensão detalhada desses saldos por estudante beneficiários do programa foi realizada em âmbito municipal. Esses valores de saldos foram associados a aspectos socioeconômicos dos municípios, como o porte ou a influência regional dos municípios, a pobreza extrema e o tamanho populacional. Dessa forma, torna-se passível de constatação se a formação de saldos está relacionada à realidade socioeconômica e de desenvolvimento dos municípios, ou seja, ao contexto no qual as escolas operam e que determinam os seus desafios educacionais.

5.4.1 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de densidade demográfica dos municípios

Os recursos não executados do programa se encontram majoritariamente nas escolas de municípios com 10 a 50 mil habitantes, um total aproximado de R\$804 milhões. No entanto, quando se considera o número de estudantes beneficiados pelo PDDE, observa-se que o saldo por aluno é maior

em escolas de municípios com até 10 mil habitantes e naqueles de 1 a 3 milhões de habitantes (Figura 5.19).

Figura 5.19 - Saldos médios do PDDE por estudantes, de acordo com as faixas populacionais dos municípios brasileiros, em 2022



Fonte: SIGEF e IBGE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados populacionais consideraram a base de dados mais atualizada da edição Cidades do IBGE. Os dados dos repasses e saldos médios do PDDE foram extraídos, apenas para 2022, no SIGEF.

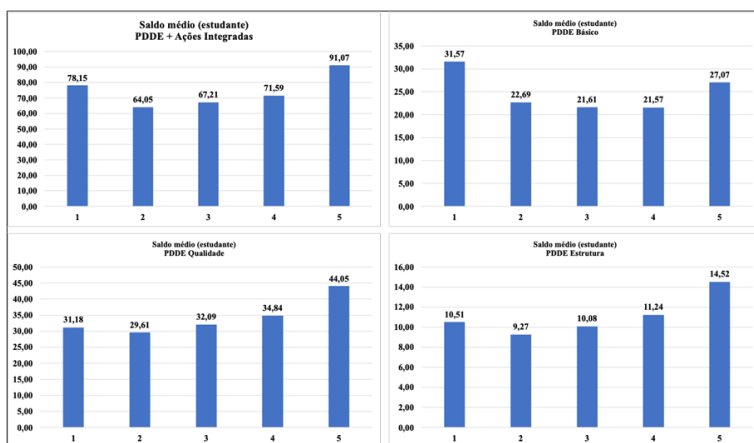
No caso do PDDE Básico, o maior volume de saldo por estudante é nas escolas públicas dos municípios com 1 a 3 milhões de habitantes (Figura 5.19). Nas escolas desses municípios, encontram-se não utilizados cerca de R\$34,90 por estudante. Nos demais municípios, esse valor fica centrado em uma faixa de R\$23,00 a R\$29,00. Com relação às Ações Integradas, tanto aquelas vinculadas ao PDDE Qualidade quanto as do PDDE Estrutura, nota-se que os maiores valores de saldo por estudante se encontram em escolas de municípios com até 10 mil habitantes. Nesses municípios, no tocante às

ações do PDDE Qualidade, verifica-se que o saldo por aluno é próximo a R\$46,30 (Figura 5.19). No entanto, o saldo por estudante das Ações Integradas do PDDE Estrutura é inferior e próximo a R\$16,00. Em geral, no que se refere aos recursos das Ações Integradas, observa-se uma maior formação de saldos em municípios menos populosos.

5.4.2 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de influência regional dos municípios

O saldo por estudante das unidades escolares apresenta uma associação com o grau de influência regional dos municípios e, conseqüentemente, com seu desenvolvimento. Quando se analisa especificamente o PDDE Básico, observa-se que os maiores saldos por estudante se encontram nos municípios classificados pela pesquisa REGIC do IBGE como “Metrópoles” e “Centros Locais”. Esse resultado é coincidente com as evidências encontradas para o tamanho populacional. Afinal, os maiores saldos por estudante se encontram em municípios com população de 1 a 3 milhões (possivelmente as capitais estaduais, classificadas como metrópoles) e com população de até 10 mil habitantes (possivelmente classificados como Centros Locais e de pouca influência regional (Figura 5.20).

Figura 5.20 - Saldo total médio do PDDE por estudante, segundo a classificação da REGIC para os municípios brasileiros, em 2022



Fonte: SIGEF e IBGE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados populacionais consideraram a base de dados mais atualizada da edição Cidades do IBGE. Os dados dos repasses e saldos médios do PDDE foram extraídos, apenas para 2022, no SIGEF.

No caso das Ações Integradas, verificam-se maiores saldos por estudante nas contas escolares vinculadas ao PDDE Qualidade quando comparadas às do PDDE Estrutura. Os recursos não utilizados por estudante são mais elevados em escolas de municípios com menor grau de influência regional ou de menor porte. Explica-se que 4.058 municípios, quase 73% de todos os municípios brasileiros, são classificados como Centros Locais ou de pouca influência regional (Figura 5.20). Nesse sentido, cresce a importância do respectivo resultado, afinal os maiores valores de saldo por estudante se encontram em escolas de municípios pouco desenvolvidos ou com significativos desafios socioeconômicos.

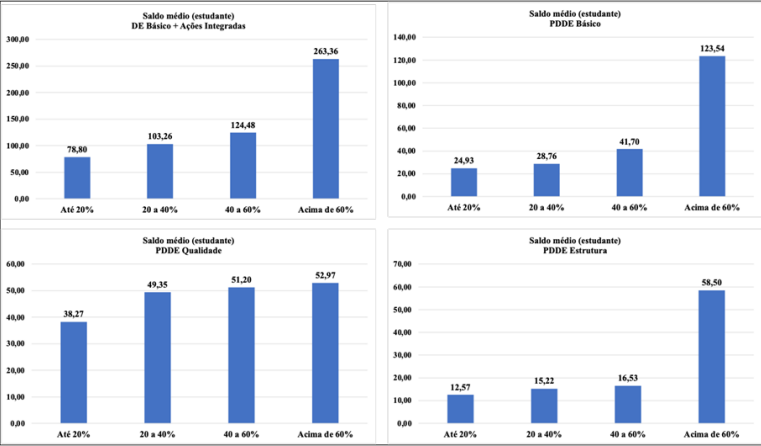
5.4.3 Execução orçamentária do PDDE e os aspectos de extrema pobreza dos municípios

Quando se associa o nível de pobreza extrema dos municípios e os saldos por estudante do PDDE, verifica-se uma relação direta e positiva. Isto é, os maiores saldos por estudante se encontram em escolas de municípios com maior parcela da população vivendo em extrema pobreza (Figura 5.21). Para o PDDE Básico, observa-se que a média de recursos não utilizados por estudante é maior em municípios na faixa de 20% a 40% da população em extrema pobreza (o número de municípios classificados nessa faixa é de aproximadamente 1.200).

Os resultados expressam que, tanto para o PDDE Básico quanto para as suas Ações Integradas, os maiores recursos não utilizados por estudante estão nos municípios com percentual de pobreza acima de 60%. No entanto, vale ressaltar que apenas três municípios foram caracterizados nessa faixa.

No caso das Ações Integradas, verifica-se que a formação de saldo em relação ao número de estudantes beneficiados pelo programa é maior nas ações vinculadas ao PDDE Qualidade. Nos municípios com 20 a 60% da população vivendo em situação de extrema pobreza, existem cerca de R\$50,00 reais por estudante nas contas bancárias das unidades escolares voltados para as ações do PDDE Qualidade e cerca de R\$15,00 para as ações do PDDE Estrutura (Figura 5.21).

Figura 5.21 - Saldo total médio do PDDE por estudante, segundo a parcela da população vivendo em extrema pobreza nos municípios brasileiros, em 2022



Fonte: SIGEF e IBGE, 2023. Elaboração própria.

Nota: Os dados populacionais consideraram a base de dados mais atualizada da edição Cidades do IBGE. Os dados dos repasses e saldos médios do PDDE foram extraídos, apenas para 2022, no SIGEF.

No Brasil, cerca de 3.530 municípios se encontram caracterizados com percentual de pobreza extrema inferior a 20%. No entanto, inclusive nesses municípios, observa-se que nas contas bancárias das escolas encontram-se, em média, cerca de R\$25,00 por estudante para ações voltadas ao PDDE Básico. Nesses municípios, identificou-se também, em média, R\$38,00 de saldo por estudante voltado às ações do PDDE Qualidade e cerca de R\$13,00 de saldo por estudante voltado às ações do PDDE Estrutura.

5.4.4 Execução orçamentária do PDDE e os tipos de execução das unidades escolares

Quanto aos tipos de organizações que implementam o programa, especificou-se os saldos e o saldo existente por estudante para UEx e EEx. Observou-se que existem 4.553 contas bancárias de EEx com saldos do PDDE Básico, apenas cinco contas bancárias vinculadas a saldos do PDDE Qualidade e outras três vinculadas ao PDDE Estrutura (Tabela 5.16).

Tabela 5.16 - Saldo total médio do PDDE por estudante, de acordo com as Unidades Executoras (UEx) e Entidades Executoras (EEx), em 2022

PDDE Básico						
UEx/EEx	Saldo em Conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo em RDB/CDB	Saldo Total	Total UEx/EEx
UEx	4.247.763,27	743.138.965,40	11.768.845,76	2.000,00	759.157.574,43	234077
EEx	78.471,38	28.426.365,82	284.885,08	0,00	28.789.722,28	4553
						Saldo Médio UEx/EEx
						3.234,90
						6.323,24
PDDE Qualidade						
UEx/EEx	Saldo em Conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo em RDB/CDB	Saldo Total	Total UEx/EEx
UEx	36.376.692,75	1.056.902.892,62	29.444.197,56	3.500,00	1.122.726.683,33	12683
EEx	0,00	187.351,42	0,00	0,00	187.351,42	5
						Saldo Médio UEx/EEx
						8.724,75
						37.470,28
PDDE Estrutura						
UEx/EEx	Saldo em Conta	Saldo em Fundos	Saldo em Poupança	Saldo em RDB/CDB	Saldo Total	Total UEx/EEx
UEx	9.516.993,97	320.577.301,74	12.747.741,08	31.000,00	342.873.036,79	5639
EEx	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3
						Saldo Médio UEx/EEx
						6.032,36
						0,00

Fonte: SIGEF e IBGE, 2023. Elaboração própria.

Em média, observou-se que as EEx apresentam volumes de saldo médio superior às UEx, tanto no PDDE Básico quanto nas suas Ações Integradas. No caso do PDDE Básico, em média, as EEx apresentam cerca de R\$6 mil de recursos não utilizados em suas contas bancárias, ao passo que as UEx apresentam R\$3,2 mil. No PDDE Qualidade, em média, as EEx apresentam saldos de R\$37,4 mil, enquanto as UEx apresentam R\$8,7 mil. Quanto ao PDDE Estrutura, não se verificou saldos nas contas bancárias das EEx (Tabela 5.16).

Além disso, no caso das EEx, que, geralmente, são gerenciadas pelas prefeituras municipais, os maiores montantes de

saldos foram constatados em contas bancárias de investimento em Fundos. Essa é uma constatação também para os recursos não executados das ações do PDDE Qualidade.

Algumas motivações para os saldos nas contas das UEx e EEx foram identificadas na análise sistemática da literatura, no capítulo 4 deste livro. Dentre as já citadas dificuldades de gestão e prestação de recursos, relacionadas às capacidades de governo, pode haver uma sobreposição de programas similares geridos por governos locais que são priorizados em vez do PDDE. Também há uma espécie de poupança em que as escolas acumulam saldos para realizar compras de valor mais elevado.

5.5 Considerações finais

O principal objetivo deste estudo foi a realização de uma análise detalhada do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no período de 1997 a 2023, considerando aspectos orçamentários e de atendimento às metas físicas. Além disso, pretendia-se explorar potenciais relações desses aspectos com algumas características socioeconômicas municipais.

De acordo com as evidências orçamentárias, o FNDE, órgão federal encarregado da gestão do PDDE, experimentou, nas últimas décadas, uma evolução orçamentária substancial. No último ano da análise, o orçamento do FNDE atingiu um total de R\$84,4 bilhões, ao passo que os recursos destinados ao PDDE totalizaram R\$2,03 bilhões, representando cerca de 2,4% dos recursos alocados ao órgão.

As principais fontes de recursos que compõem o orçamento do FNDE têm origem em recursos constitucionais provenientes do Tesouro Nacional (55,2%), na cota federal, estadual e municipal do Salário-Educação (36,9%), no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (0,6%) e em recursos próprios (7,3%). Constatou-se que os recursos do Salário-Educação representam a principal fonte de financiamento dos programas educacionais do FNDE e, inclusive, do PDDE, que é inteiramente financiado com essa fonte.

A evolução orçamentária do PDDE se desdobra em três fases distintas: a primeira abrange seus anos iniciais e a fase de implementação, nos anos de 1995 a 2007; a segunda, caracterizada por um período de expansão, abarca os anos de 2008 a 2013; e a terceira fase, compreendendo o período de 2014 a 2023, é caracterizada por oscilações relacionadas a mudanças no panorama político e econômico. Verificou-se que, durante o período de expansão do PDDE e concomitante crescimento dos investimentos educacionais no país, houve um aumento orçamentário significativo, passando de R\$0,5 bilhões em 2007 para R\$2,7 bilhões em 2013. Essa expansão foi notada principalmente a partir de 2009, período no qual o PDDE passou a atender todo o ensino básico. Apesar do crescimento orçamentário do PDDE, a sua representatividade no orçamento do FNDE, desde o início de sua consolidação, tem diminuído.

Dentre os marcos legais que impactaram o orçamento do PDDE, destacam-se as legislações que ampliaram suas ações para todo o ensino básico e a criação das Ações Integradas. Os repasses financeiros realizados, no âmbito do PDDE, são com-

postos em grande parte pelo PDDE Básico (50,1%), enquanto o PDDE Especial representa apenas 0,5%. As Ações Integradas totalizam os outros 49,4%, das quais as ações específicas do Educação Conectada (27,5%), Tempo de Aprender (23,6%) e Itinerários Formativos (12,1%) contribuem, atualmente, com 63% desses recursos suplementares.

Quanto à cobertura municipal do PDDE, o programa demonstrou eficiência ao alocar recursos para escolas dos distintos municípios brasileiros. Constatou-se que cerca de 99% dos municípios tiveram registros de escolas atendidas e, em geral, o programa tem destinado recursos que se encontram, continuamente, beneficiando cerca de 30 milhões de estudantes da rede pública. Os repasses por estudante efetivados pelo PDDE Básico variaram de R\$17,00 a R\$35,00 por estudante, a cada ano, nas regiões do país. Além disso, iniciativas como o PDDE Educação Conectada e o PDDE Emergencial alcançaram quase todos os municípios brasileiros em 2020 e 2021, apoiando o ensino emergencial.

No entanto, durante o período analisado, observou-se que alguns municípios, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, não apresentaram escolas beneficiadas pelo PDDE. Esses municípios cujas escolas não foram atendidas, geralmente, tinham população de até 10 mil habitantes, entre 40 e 60% da população vivendo em extrema pobreza e pouca influência regional. Sobre os fatores que explicam o não atendimento pelo PDDE, a escassez de escolas em algumas etapas do ensino básico e questões relacionadas à adesão ou inadimplência podem ter sido fatores determinantes.

Durante o período analisado, o PDDE apresentou variações consideráveis no número de escolas atendidas. Após uma fase de consolidação inicial, entre 2000 e 2004, o programa experimentou uma diminuição no número de escolas beneficiadas, graças às mudanças nas regras de repasses e a exigência de constituição das Unidades Executoras. No entanto, a partir de 2006, houve um aumento notável, alcançando cerca de 137 mil escolas em 2011. Posteriormente, entre 2011 e 2022, houve uma redução no número de escolas atendidas, mantendo-se em torno de 120 mil escolas, possivelmente influenciada por mudanças nas políticas educacionais e na alocação de recursos do programa. Importante ressaltar que, mesmo durante o ensino remoto decorrente da pandemia de Covid-19, o número de escolas contempladas pelo PDDE permaneceu relativamente estável.

Em relação à cobertura escolar, em média, cerca de 89,6% das escolas públicas no Brasil recebem recursos do PDDE. A região Centro-Oeste apresenta a maior cobertura, com 98,3%, ao passo que a região Norte tem a menor, com 68,3%. A maioria das Unidades da Federação nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possui cobertura na faixa de 89% a 100%, enquanto os estados da região Norte, como Amazonas, Roraima e Amapá, têm cobertura inferior a 40%. Além disso, salienta-se que o PDDE atendeu aproximadamente 123 mil escolas no período de 2019 a 2022, com a maioria delas beneficiadas pelo PDDE Básico. Cerca de 79,3% a 83,7% das escolas atendidas pelo PDDE receberam recursos do PDDE Emergencial nos anos de 2020 e 2021.

Em termos de cobertura estudantil, o número de estudantes beneficiados permaneceu em torno de 30 milhões, alcançando uma média de 86,8% dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, com as regiões Sul (96,1%) e Nordeste (94,3%) apresentando maior cobertura, ao passo que as regiões Sudeste (76,2%) e Norte (89,6%) têm menor alcance. A análise revela que a cobertura estudantil é progressivamente maior em municípios menores, principalmente aqueles com população entre 10 e 50 mil habitantes, em que cerca de 94% das matrículas estão nas escolas atendidas pelo PDDE. Além disso, municípios com maior percentual de extrema pobreza apresentam maior cobertura estudantil, atingindo mais de 90% dos estudantes matriculados na rede pública em municípios com altos índices de extrema pobreza indicando o caráter equitativo do programa.

Entre 2010 e 2022, houve um aumento substancial nos recursos destinados às escolas, atingindo patamares mais elevados entre 2010 e 2013. A partir de 2014, os repasses totais se mantiveram em torno de R\$1,7 bilhões. Os repasses variam de acordo com a região do país, com maior concentração de recursos nas regiões Norte e Sudeste em razão do número de escolas e alunos nessas áreas. Em relação ao valor repassado por estudante, a região Norte apresenta os maiores valores. Essas diferenças se estendem às Ações Integradas, em que os valores médios de repasse são mais elevados nas regiões Norte e Sudeste. Além disso, os repasses por estudante são mais significativos em municípios menos populosos, especialmente aqueles com população inferior a 50 mil habitan-

tes, e municípios classificados como “Centros locais” ou de pouca influência regional.

Outra associação importante é a relação entre os repasses e o nível de pobreza extrema dos municípios, mostrando que em municípios com alta incidência de extrema pobreza, os repasses foram mais elevados, refletindo a natureza equitativa do programa. Além disso, as escolas da rede municipal de ensino receberam maiores repasses por estudante em comparação com a rede estadual. No caso das Ações Integradas, os repasses médios foram mais elevados nas ações vinculadas ao PDDE Qualidade em relação ao PDDE Estrutura, e, regionalmente, as escolas públicas da região Norte receberam os maiores repasses médios.

Constata-se, assim, que os recursos do PDDE Básico e suas Ações Integradas beneficiam estudantes de escolas públicas de todas as regiões do país, com diferenças significativas nos valores de repasse por estudante, de acordo com o tamanho do município, nível de pobreza, tipo de escola (municipal ou estadual) e tipo de ação do programa.

Outra constatação importante deste estudo revelou uma significativa concentração de recursos não executados nas contas bancárias das escolas, com formação de saldos ou inexecução dos recursos repassados. Entre 2010 e 2015, houve um registro consistente de saldos, que se manteve em torno de R\$1 bilhão. Entre 2016 e 2019, os saldos permaneceram relativamente estáveis, porém, a partir de 2020, durante a pandemia, esses saldos quase dobraram, atingindo valores de R\$2 bilhões. De acordo com a literatura analisada, os motivos para

essa inexecução podem incluir rotatividade de gestores, excesso de burocracia no processo de prestação de contas e/ou falta de capacitação.

A concentração de saldos nas contas bancárias das escolas é significativamente maior em municípios com 10 a 50 mil habitantes, com pouca influência regional e com considerável nível de extrema pobreza. A análise dos saldos por estudante mostrou que, embora os maiores montantes totais estivessem nas regiões Nordeste e Sudeste, o maior valor de recurso não utilizado por aluno estava na região Norte. Esse fato se relaciona com o grau de influência regional e o desenvolvimento dos municípios, indicando maiores saldos em municípios menos desenvolvidos e/ou de menor porte.

A relação entre o nível de pobreza dos municípios e os saldos por aluno do PDDE demonstrou uma relação direta e positiva. Municípios com maior pobreza extrema tinham maiores saldos por aluno. Além disso, as Entidades Executoras, geralmente gerenciadas pelas prefeituras municipais, apresentaram maiores saldos em contas bancárias de investimento em Fundos, especialmente nas ações do PDDE Qualidade.

Em resumo, a sustentabilidade do PDDE ao longo de quase três décadas aponta para a capacidade de cumprir o seu principal objetivo de apoiar a promoção de melhorias da infraestrutura física e pedagógica, atingindo quase a totalidade dos municípios brasileiros. O programa tem destinado recursos aos municípios menos desenvolvidos e menos populosos, inclusive àqueles de acentuado percentual de extrema pobreza, apresentando, assim, critérios redistributivos por meio de

valores diferenciados na distribuição de recursos e ênfase em públicos vulneráveis, com o objetivo de atenuar as desigualdades socioeconômicas.

Além disso, verificou-se que outro desafio à sustentabilidade do programa recai tanto no orçamento total do PDDE quanto nos repasses realizados às escolas, afinal eles não têm sido atualizados contemplando a evolução da inflação. Esse é, provavelmente, um dos ajustes importantes a serem realizados na metodologia de repasse do PDDE, visto que as escolas realizam compras de itens de infraestrutura, itens pedagógicos, dentre outros, à preços correntes. Esse aperfeiçoamento possibilitaria que o poder de compra das escolas fosse garantido ao longo do tempo e execução do programa.

Em termos de eficiência, há indícios que a inexecução financeira do PDDE é mais acentuada nos municípios pobres, menos populosos e de menor porte, provavelmente em razão da baixa capacidade estatal de implementação (gestão, rotatividade de gestores, dificuldades na prestação de contas etc.). Outra evidência é que, em média, as EEx apresentam volumes de saldo médio superior às UEx, tanto no PDDE Básico quanto nas suas Ações Integradas.

Além dos resultados discutidos e detalhados, o Quadro 5.4 apresenta uma síntese das conclusões relacionadas aos critérios de avaliação estipulados para o estudo em relação à eficiência, eficácia, sustentabilidade e equidade.

Quadro 5.4 - Principais conclusões em relação aos critérios de avaliação estipulados

Crítérios de avaliação	Objetivos	Conclusões
1 – Eficiência	1.1 – Avaliar se os recursos financeiros alocados para o PDDE estão sendo executados de forma adequada e homogênea nas escolas dos municípios brasileiros. 1.2 – Avaliar se o programa está alcançando seus objetivos, no atendimento escolar, com o mínimo de recursos ociosos.	1.1 – Apesar do PDDE destinar recursos às escolas públicas de todo o país, observa-se que o programa tem apresentado desafios em relação à capacidade de execução dos repasses financeiros pelas escolas. 1.2 – Verificou-se indícios que a inexecução financeira atual do PDDE é mais acentuada nos municípios pobres, menos populosos e de menor porte.
2 – Eficácia	2.1 – Avaliar se o PDDE está destinando recursos às escolas de municípios menos populosos. 2.2 – Avaliar se o programa tem destinado recursos aos municípios com acentuada pobreza. 2.3 – Avaliar se o programa tem destinado recursos aos municípios de menor porte e/ou menos desenvolvidos.	2.1 – O programa tem destinado recursos aos municípios menos desenvolvidos e menos populosos, inclusive, àqueles de acentuado percentual de extrema pobreza. 2.2 – Observou-se que os repasses totais são mais volumosos nos municípios mais populosos, de maior, alunado e maior número de escolas. 2.3 – Verificou-se que os repasses médios por estudante são mais elevados nos municípios menos populosos e com acentuada extrema pobreza. Verificou-se também que esses repasses por estudante são maiores em escolas indígenas e rurais, especialmente da região Norte.

continua →

Critérios de avaliação	Objetivos	Conclusões
3 – Sustentabilidade	3.1 - Avaliar se os indicadores de cobertura do PDDE têm sido sustentáveis, em uma perspectiva de longo prazo. 3.2 – Durante as décadas de implementação do PDDE, avaliar se o recurso tem alcançado a maioria dos municípios brasileiros e suas escolas. 3.3 – Durante as décadas de implementação do PDDE, avaliar se a evolução orçamentária tem garantido recursos estáveis para apoiar às escolas.	3.1 – Em média, ao longo dos anos, o PDDE apresentou uma cobertura municipal de 99%, alcançando quase a totalidade dos municípios brasileiros. 3.2 – O programa vem se mantendo como fonte de recursos relevantes das escolas e tem sido capaz de atender pelo menos 120 mil escolas e cerca de 33 milhões de estudantes da rede pública de ensino. 3.3 – Ao longo das décadas, nota-se que o orçamento do PDDE tem apresentado relativa evolução e que esta tem sido associada ao número de escolas e estudantes atendidos pelo programa. No entanto, o orçamento não tem sido corrigido pela evolução dos preços. A preços constantes, o orçamento atual equivale a um montante próximo ao registrado em 2008 ou 2009.
4 – Equidade	4.1 – Verificar se o PDDE está repassando recursos de forma equitativa entre as escolas e municípios. 4.2 – Avaliar se a cobertura estudantil e a cobertura escolar do programa têm se estendido à municípios relativamente pouco populosos, de menor porte e com acentuada extrema pobreza.	4.1 – Constatou-se que o PDDE repassa recursos aos municípios brasileiros conforme o tamanho do alunado da rede pública de ensino de cada município. 4.2 – Observou-se que o programa tem apresentado maior cobertura estudantil e escolar nos municípios menos populosos, de menor porte e com acentuada extrema pobreza.

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Este estudo destacou a complexa relação entre os indicadores de cobertura e execução orçamentária do PDDE e os fatores socioeconômicos dos municípios, bem como a necessidade de compreender melhor a relação entre a gestão dos recursos nas escolas e a capacidade estatal das organizações implementadoras. Nesse sentido, para aprimoramentos do PDDE, sugere-se pesquisas futuras que investiguem com maior profundidade as dificuldades de inexecução dos recursos por parte das escolas. De acordo com as análises realizadas, existe uma relação entre os recursos não executados por aluno, principalmente, em municípios de até 50 mil habitantes, com acentuada parcela da população extremamente pobre e em municípios menos complexos e/ou de menor influência regional, como aqueles classificados como “Centros locais”.

5.6 Referências

ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-diversas/financiamento-da-educacao/programa-dinheiro-direto-na-escola-uma-proposta-de-redefinicao-do-papel-do-estado-na-educacao>. Acesso em: fev. 2024.

BRANCO, M. M. P. *Programa Dinheiro Direto na Escola: o papel das Unidades Executoras na gestão de escolas públicas do município de Aratuba/SP - de 2003 a 2005*. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Gestão do FNDE*. Brasília: MEC, 1995-1998.

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. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 17, 09 de maio de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*; seção 1, Brasília, DF, 13 maio 2005.

BRASIL. Lei de nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*; seção 1, Brasília, DF, p. 2, 17 jun. 2009a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino [...] dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 12 nov. 2009b.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1. 8 dez. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades (REGIC)*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geo-graficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 14, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre a repactuação dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola para o apoio ao retorno presencial das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação básica nacional, em decorrência da pandemia de Covid-19. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 62, 17 set. 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, edição 177, p. 62, 17 set. 2021b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022*. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Gestão do FNDE*. 1999-2023. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1>. Acesso em fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Consulta Escola* (2023). PDDE-Info, 2023b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>. Acesso em: fev. 2024.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

FRANCK, L. N. S. *A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da educação: análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*. 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LUTZ, D. *Trajetórias do Salário-Educação como política de financiamento da Educação*. 2021. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: fev. 2024.

KALAM, R. J. A. *O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar*. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

MEDEIROS *et al.* Desequilíbrios Econômicos no Financiamento da Escola: estudo dos saldos das contas do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Cadernos do FNDE*, Brasília, v. II, n. 3, jan.-jul., 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/13>. Acesso em: fev. 2024.

NOGUEIRA, A. N. Mensurando o impacto do FNDE sobre o crescimento econômico. *Cadernos do FNDE*, Brasília, v. 1, jan.-jun., 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>. Acesso em: fev. 2024.

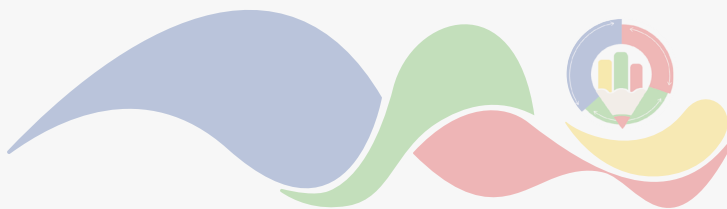
REIS, A. C. A. *O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará*. 2019. 212 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

VIANA, M. P. *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. 2015. 367 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VIANA, M. P. Gestão financeira escolar: montantes, gastos e o que diretores, coordenadores e estudantes têm a dizer sobre isso. *Revista Educação Online*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 131-155, set./dez. 2019. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/681>. Acesso em: fev. 2024.

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.

VIANA, M. P. Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas 'Contribuições Espontâneas' arrecadadas pelas escolas públicas. *Fineduca, online*, v. 12, n. 16, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/109630/85070>. Acesso em: fev. 2024.



6 Programa Dinheiro Direto na Escola e infraestrutura escolar: análise comparativa segundo alunos beneficiários do Programa Bolsa Família

Marconi Fernandes de Sousa
Fernanda Teixeira Reis

O presente capítulo tem como objetivo compreender o escopo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por meio da apresentação de um estudo comparativo entre as escolas segundo a presença de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A pergunta de pesquisa é: há equidade na distribuição dos recursos do PDDE? Para responder a essa pergunta, o capítulo analisa a infraestrutura das escolas que, proporcionalmente, possuem mais alunos do PBF, para verificar o alcance do PDDE nessas escolas e para os alunos beneficiários do PBF, utilizando o acompanhamento da condicionalidade educacional deste último programa.

Assegurar um ambiente que atenda às condições mínimas necessárias para facilitar a aprendizagem é crucial para a promoção da educação. Uma infraestrutura escolar apropriada pode favorecer interações humanas e viabilizar o processo de ensino e aprendizagem. Escolas negligenciadas, com danos estruturais, com temperatura inadequada, desprovidas de adequado mobiliário e de equipamentos educacionais têm o potencial de desencorajar alunos, professores e todo o corpo escolar, podendo contribuir para taxas de abandono, reprovações e distorções idade-série (Reis; Jannuzzi, 2021).

É nesse contexto que o PDDE está inserido. Criado em 1995, o programa tem como objetivo fornecer assistência financeira às escolas, de forma direta e descentralizada, para contribuir com a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica. São mais de 130 mil escolas aptas a participar, 37,5 milhões de alunos em potencial e um orçamento aproximado de R\$ 2 bilhões no ano de 2022. O PDDE direciona seus recursos para escolas públicas da educação básica pertencentes às redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, além de escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou instituições similares, que ofereçam atendimento direto e gratuito ao público. O montante repassado às escolas pelo programa é calculado com base no número de alunos, na localização da escola e na presença de estudantes da educação especial.

O PDDE busca abranger o maior número possível de escolas públicas, visando a universalização do acesso. Além disso,

os repasses financeiros são ampliados para escolas que geralmente atendem alunos em situação de vulnerabilidade social, como as localizadas em áreas rurais, as de pequeno porte e aquelas que possuem estudantes da educação especial.

Para a análise sobre o caráter equitativo do PDDE proposta, é utilizado o sistema de acompanhamento da condicionalidade educacional do PBF de maneira a verificar se o PDDE está alcançando, nas escolas, um contingente significativo de alunos beneficiários do PBF. A conclusão é que há maior repasse bruto, bem como por aluno, às escolas com maior percentual de alunos beneficiários do PBF.

O artigo se divide em quatro sessões. Primeiramente definiremos o PDDE e como trabalhamos as condicionalidades do PBF para entender o alcance daquele programa. Em seguida, apresentamos a metodologia, para, então, trabalhar as análises. Por fim, tecemos breves conclusões e possibilidades de ampliação das discussões.

6.1 O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Infraestrutura das Escolas brasileiras

A literatura existente destaca a correlação positiva entre um ambiente escolar bem estruturado e o desempenho acadêmico. Por exemplo, Duarte, Garguilo e Moreno (2011) argumentam que há uma clara conexão entre a infraestrutura escolar e os resultados acadêmicos, indicando que estudantes em instituições com melhores condições estruturais podem apresentar melhorias de até 21 pontos em provas de linguagem e 27 pontos em matemática. Esses autores enfatizam a

importância de espaços de aprendizagem, como bibliotecas, salas de leitura, quadras de esportes e auditórios, para o sucesso acadêmico.

Soares e Sátyro (2007) *apud* Reis e Januzzi (2021), por sua vez, destacam três grupos principais de variáveis comuns aos determinantes do aprendizado: i) as características da escola, incluindo professores, infraestrutura física, abordagem e insumos pedagógicos, influenciam significativamente o aprendizado dos alunos; ii) o contexto socioeconômico desempenha um papel fundamental na quantidade de conhecimento adquirido pelos alunos; e iii) as variáveis individuais do aluno e de sua família, como renda familiar e nível educacional dos pais, são preditores importantes do sucesso escolar.

Neto *et al.* (2013) propõem uma escala para medir a infraestrutura escolar, destacando que mais de 44% das escolas de educação básica no Brasil ainda possuem uma infraestrutura elementar, com apenas água, sanitário, esgoto, energia e cozinha. A infraestrutura escolar, incluindo a disponibilidade de computadores, bibliotecas, água encanada, esgoto, eletricidade e internet, bem como a qualificação dos professores, é apontada como fator importante para as diferenças de desempenho entre escolas urbanas e rurais (Neto *et al.*, 2013). Esses achados reforçam a necessidade de avançar em políticas e programas educacionais que garantam ambientes escolares adequados à aprendizagem dos estudantes.

O PDDE está inserido nesse cenário. O seu objetivo principal é fornecer assistência financeira às escolas, de maneira suplementar, para contribuir com a manutenção, melhoria da

infraestrutura física e pedagógica, a fim de aprimorar o desempenho escolar. Sua gestão se dá de forma descentralizada, o que pode fortalecer a participação social e a autogestão escolar, e pauta-se pela busca de eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Seus objetivos de médio prazo incluem estabelecer uma infraestrutura escolar mínima para facilitar o aprendizado e a sociabilidade, garantir a transparência nas atividades das unidades escolares e fortalecer a participação social e a autogestão escolar. A longo prazo, o PDDE pode resultar em melhorias no aprendizado escolar, com redução da distorção idade-série e da evasão escolar.

Os recursos provenientes do PDDE têm a flexibilidade de serem utilizados em diversas atividades, abrangendo despesas relacionadas à manutenção e pequenos investimentos nos estabelecimentos de ensino público, exceto para o pagamento de pessoal ativo e agentes públicos por serviços. Após o recebimento dos fundos, as escolas devem convocar os membros da comunidade escolar eleitos localmente, como pais, professores, funcionários e alunos, para identificar as necessidades e prioridades, registradas em atas, especificando o que será adquirido. A decisão é, então, divulgada de maneira transparente, de modo a ser conhecida por toda a comunidade escolar (Januzzi; Reis, 2022).

Os públicos do PDDE são escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e as escolas privadas de educação especial, mantidas por organizações sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de

assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Os valores repassados às escolas pelo programa são baseados no quantitativo de alunos, localização da escola e existência de alunos da educação especial matriculados. A Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC (Brasil, 2013, p. 23), estabelece o seguinte método de cálculo:

1 - Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00

- a. Escola pública urbana com UEx:¹ 1 x VF/a
- b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
- c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
- d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a

2 - Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00

- a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
- b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
- c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
- d. Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
- e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a
- f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Verifica-se que, formalmente, o PDDE busca atingir um amplo espectro de escolas públicas, visando a universalização.

1 UEx são as Unidades Executoras Próprias das escolas instituídas e mantidas pela comunidade escolar. São sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, sendo formadas por membros das entidades representativas da comunidade escolar, constituídas sob a forma de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar e similares (BRASIL, 1998).

Adicionalmente, o montante de recursos repassados são ampliados para instituições que tipicamente abrigam estudantes em condições de vulnerabilidade social, tais como escolas rurais, pequenas unidades de ensino e aquelas que têm alunos de educação especial.

Considerando o êxito do modelo de gestão implementado e a quase universal participação da comunidade escolar desde 2007, seguindo as mesmas diretrizes regulamentares e operacionais, o PDDE passou também a destinar recursos por meio de Ações Integradas. No ano de 2018, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) supervisionou as seguintes Ações Integradas: PDDE, Educação Integral (Novo Mais Educação), Mais Alfabetização, Novo Ensino Médio e Educação Conectada. Já sob a responsabilidade da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP/MEC), estão as seguintes ações: Escola Acessível, Escola do Campo e Água e Esgotamento Sanitário na Escola.

O PDDE “Básico” e suas Ações Integradas são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC). A identificação do público-alvo das Ações Integradas também se baseia no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), embora cada ação delimite seu público específico com base nas características das unidades escolares. Por exemplo, o PDDE Água e Esgotamento Sanitário na Escola repassará recursos calculados *per capita* para escolas que declararam, no Censo, não possuir água potável. O PDDE Escola no Campo verifica a existência de turmas multisseriadas na es-

cola, enquanto o PDDE Educação Conectada atende às escolas sem acesso à internet (Reis; Jannuzzi, 2022).

Para analisar o alcance e equidade pretendidos pela legislação, utilizamos o acompanhamento das condicionalidades educacionais do Programa Bolsa Família (PBF) de forma examinar se o PDDE está efetivamente contemplando escolas com um contingente significativo de alunos beneficiários do PBF. O PBF é um programa de transferência de renda condicionado, em que são efetuadas transferências monetárias direcionadas a famílias, seguindo uma abordagem focalizada (com o objetivo de atingir os estratos mais pobres) e condicionada (exigindo que as famílias cumpram compromissos, geralmente relacionados à saúde e educação, para terem acesso aos benefícios). Além disso, ele é um programa de ampla cobertura entre a população mais pobre: a sua abrangência entre os 20% mais pobres, no início do programa, em 2003, cresceu progressivamente, atingindo 60% em 2017. Os coeficientes de incidência do programa, que avaliam a redistribuição provocada pelo primeiro real despendido, tornaram-se mais negativos, evidenciando uma maior progressividade: “cerca de 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres (computados antes da transferência do programa)” (Souza *et al.*, 2019, p. 5).

6.2 Metodologia

O acompanhamento de condicionalidades no PBF conta com uma arquitetura de gestão da informação intersetorial e interfederativa complexa. De forma sucinta, as informações

prestadas pelas famílias ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)² sobre a escolaridade de seus membros é fundamental para a estruturar o acompanhamento da frequência escolar. No processo de cadastramento, a família presta informações sobre frequência escolar, curso, ano/série e escola (padronizadas pelo código INEP da escola). A seleção dos públicos de beneficiários que devem ter a frequência escolar acompanhada é feita por grupos etários específicos (4 e 5 anos, 6 a 15 anos e 16 e 17 anos) e que estão sujeitos a regras de cumprimento e repercussão distintas. Os públicos são gerados em cinco períodos bimestrais ao longo do ano para a captação da frequência mensal destes beneficiários. Uma vez gerados os públicos, a cada bimestre eles são encaminhados ao Ministério da Educação (MEC), que coleta as informações de frequência junto às escolas por meio do Sistema Presença. As informações cadastrais auxiliam os operadores da rede de educação na identificação dos beneficiários em suas respectivas escolas para captação da frequência. Por sua vez, a consolidação dos resultados do acompanhamento de condicionalidades é realizada no âmbito do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), gerido pelo Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional

2 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, também chamado de CadÚnico, é uma ferramenta empregada pelo governo brasileiro com o propósito de identificar e descrever as famílias de baixa renda no país. Trata-se de um arquivo que engloba dados socioeconômicos das famílias, sendo utilizado como referência na escolha de beneficiários para uma variedade de programas sociais. Para maiores detalhes acessar: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>

de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Ao longo da operação e consolidação das informações de frequência escolar, as informações oriundas do CadÚnico são ajustadas com base nas informações prestadas pelos municípios em relação aos beneficiários que foram efetivamente acompanhados. No entanto, há um conjunto de beneficiários que estão frequentando escolas, bem como curso e ano/série, diferentes das informações prestadas no CadÚnico. Grande parte da assincronia entre as informações cadastrais e as captadas pelo Sistema Presença pode ser explicada pela dinâmica familiar, prazos de atualização cadastral, entre outros. Essa questão não altera o maior desafio da gestão de condicionalidades que é a de alcançar e manter a maior cobertura possível do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários no Sistema Presença, buscando reduzir os casos de alunos não localizados nas escolas nos períodos de acompanhamento.

Em 2020, coincidente com a suspensão das exigências de condicionalidades, devido à pandemia de covid-19, o Sistema Presença infelizmente foi descontinuado pelo MEC. Um novo sistema desenvolvido pelo INEP entrou em operação efetiva apenas no terceiro período de 2022 (referente aos meses de junho e julho), já no âmbito do Programa Auxílio Brasil (PAB), recém substituto do PBF. Para efeitos de fluidez do texto e dado o curto período de vigência do Programa Auxílio Brasil, optou-se por adotar PBF como sigla corrente para o texto.

A fim de identificar se o desempenho dos indicadores educacionais apresenta ou não tendências de desigualdade,

conforme maior ou menor presença de beneficiários matriculados nas escolas do ensino básico, o capítulo apresenta gráficos de linha, nos quais o eixo X apresenta as escolas agrupadas em faixas com intervalos de 5% da razão percentual entre beneficiários PBF e o total de matrículas. Por sua vez, o eixo Y apresenta a média dos indicadores selecionados para o agrupamento das escolas nas faixas.

A decisão foi segmentar a análise em duas abordagens distintas e complementares. Na primeira abordagem, trabalhamos os dados de infraestrutura escolar, comparando as escolas com diferentes percentuais de estudantes beneficiários do PBF. Serão apresentados os seguintes indicadores educacionais de infraestrutura: 1. Acesso à água; 2. Acesso à rede de energia elétrica; 3. Acesso à rede de esgoto; 4. Acesso à serviço de coleta de lixo; 5. Escolas com biblioteca e/ou sala de leitura; 6. Escolas com cozinha; 7. Escolas com refeitório; 8. Escolas com quadra de Esporte; 9. Escola com profissional de assistência à saúde. O Quadro 6.1 estrutura esses indicadores e quais as variáveis do Censo Escolar foram utilizadas para o seu cálculo.

Quadro 6.1 - Indicadores Educacionais Propostos e variáveis do Censo Escolar

Indicador	Variáveis do Censo Escolar		
Acesso à Água	in_agua_potavel	in_agua_rede_publica	in_agua_poco_artesiano
Acesso à rede de energia elétrica	in_energia_rede_publica		
Acesso à rede de esgoto	in_esgoto_rede_publica	in_esgoto_fossa_septica	

continua →

Indicador	Variáveis do Censo Escolar		
Acesso à serviço de coleta de lixo	in_lixo_servico_coleta	in_lixo_destino_final_publico	
Escolas com biblioteca e/ou sala de leitura	in_biblioteca_sala_leitura		
Escolas com cozinha	in_cozinha		
Escolas com refeitório	in_refeitório		
Escolas com quadra de Esporte	in_quadra_esportes		

Fonte: Brasil (2022).

Na segunda abordagem, são analisados os dados de repasses orçamentários do PDDE Básico e suas Ações Integradas, por escola e por estudantes, comparando as escolas com diferentes percentuais de estudantes beneficiários do PBF. Esses dados foram extraídos do Sistema de Gestão Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (SIGEF/FNDE/MEC).³ Para fins de comparabilidade, utilizamos os repasses efetuados pelo PDDE Básico e Ações Integradas às escolas passíveis de pagamento, trabalhando inclusive com estoques referentes a anos orçamentários anteriores, porém, repassados no ano fiscal de 2022.

Por fim, é relevante ressaltar que o banco de repasses do PDDE Básico e Ações Integradas englobava 132.508 escolas passíveis de atendimento em todo o Brasil (Tabela 6.1). Dentre essas instituições, 131.146 foram contempladas com repasses do PDDE, 11.315 receberam recursos do PDDE Estrutura,

3 Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/sigefweb/index.php/extratos>. Acesso em: 9 out. 2023.

103.300 foram beneficiadas pelo PDDE Qualidade e 1.279 escolas receberam aporte financeiro do PDDE Educação Especial. O PDDE, como programa, alcançou, no ano de 2022, um total de 5.570 municípios, beneficiando mais de 37,5 milhões de alunos e registrando uma execução financeira de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

Tabela 6.1 - Síntese de indicadores sobre execução* do PDDE segundo modalidades - Brasil, 2022

Indicadores	PDDE Básico	PDDE Estrutura	PDDE Qualidade	PDDE Educação Especial	PDDE Total
Quantidade de municípios	5.570	3.016	5.551	1.190	5.570
Quantidade de escolas	131.146	11.315	103.300	1.279	132.508
Valor pago (em milhões de R\$)	1.068,62	221,30	885,43	11,16	2.186,50
Quantidade de matrículas	37.520.333	5.202.337	33.242.246	104.790	37.650.708
Repasse médio por matrícula (R\$)	28,48	42,54	26,64	106,49	58,07

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de Brasil (2022).

*Foram considerados todos os planos internos do SIGEF para o ano fiscal de 2022.

6.2.1 Pareamento com o Censo Escolar 2022

No acompanhamento das condicionalidades de educação do público de 6 a 17 anos, do 5º período de 2022, o público total de alunos foi de 15.623.757, de acordo com o CadÚnico (Brasil, 2023b) e a folha de pagamentos do PBF. Segundo os dados do Sistema Frequência Escolar, foram 12.018.345 alunos benefi-

ciários acompanhados com frequência informada e 667.253 localizados nas escolas, mas sem a informação de frequência. Isto é, esse contingente não foi acompanhado, mas tem-se a informação de que estão matriculados. Desse total de alunos beneficiários acompanhados, ou com escola localizada, não consta o código INEP das escolas de 77.376 alunos beneficiários, levando nosso universo de análise para 12.608.222 de alunos beneficiários.

Cabe destacar que esse universo a ser trabalhado pode gerar subestimação, porém, se fez necessária por ganhos de consistência da informação, tendo em vista a atualidade e a qualificação do Sistema Presença. Em outros eventuais estudos, pode-se incluir os demais beneficiários que não tiveram escola localizada no âmbito do Sistema Presença (2.938.159), utilizando-se as informações de escolas declaradas no CadÚnico. Isso nos casos que declararam frequentar a escola no cadastramento.

O Censo de 2022 contabiliza 33.680.035 matrículas na faixa etária de 6 a 17 anos, distribuídas em 157.520 escolas. O nosso universo de análise (12.608.222 alunos beneficiários) está identificado em 147.021 escolas. No Censo Escolar de 2022, temos 224.649 escolas mapeadas, sendo que 184.332 são classificadas como “Em funcionamento” e as demais classificadas como “Paralisadas” e/ou “Extintas”. Temos informações sobre matrículas no ensino básico apenas para as escolas consideradas “Em funcionamento”. Adotando o recorte de 6 a 17 anos, obtemos os dados de que, dessas 184.332 escolas em funcionamento, contabiliza-se 26.812 sem matrículas. No entanto, estas escolas serão consideradas para o pareamento com os

dados do Sicon, bem como serão avaliados possíveis ruídos gerados no pareamento.

Pelos dados apresentados, nota-se inevitável ruído entre os dados para realização do pareamento das escolas do público de condicionalidades de 6 a 17 anos, do 5º período de 2022, com o quantitativo de matrículas do Censo Escolar de 2022. Cabe dimensionar as equivalências e ruídos entre os dados antes das análises. Após o pareamento, primeiramente, para além dos 77.376 beneficiários para os quais não temos o código INEP, temos mais 77.497 beneficiários com código INEP de escolas “Paralisadas” e/ou “Extintas” e de códigos que não constam no Censo Escolar 2022. Nesses casos, não temos informações sobre matrículas, o que novamente leva a uma restrição do público a ser pareado para 12.530.725 beneficiários, ou seja, casos em que temos informação sobre código INEP e casos em que o código INEP do Sicon tenha correspondência a uma escola existente no Censo Escolar 2022 e que esteja em funcionamento (Quadro 6.2).

Quadro 6.2 - Universo de análise, Brasil, 2022

Alunos beneficiários	15.626.757
Alunos beneficiários sem frequência acompanhada ou escola localizada	2.938.159
Alunos com frequência acompanhada ou escola localizada, porém sem código INEP	77.376
Alunos com frequência acompanhada ou escola localizada, mas em escolas paralisada/extintas ou não constantes no Censo Escolar	77.497
Universo da análise	12.530.725

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

Chegamos, assim, a um quantitativo de 33.680.035 matrículas em escolas em funcionamento, com dados de 12.530.725 beneficiários para o conjunto das respectivas escolas. Para dar consistência ao estudo, algumas exclusões de escolas devem ser adotadas. Foram excluídas escolas nas quais não constam matrículas na faixa etária adotada, assim como não constam beneficiários identificados. Há 20.875 escolas que se enquadram nesta condição, diminuindo o universo de escolas analisadas para 163.457. Esta exclusão não altera o quantitativo de matrículas nem o de beneficiários identificados nestas escolas em funcionamento.

No entanto, há duas situações que devem ser abordadas. A primeira se refere a escolas sem matrículas, mas com informação de beneficiários para o respectivo código INEP, e a segunda a escolas que têm mais beneficiários do que matrículas. Em virtude disso, para o cálculo do percentual de beneficiários em relação às matrículas adotar-se-á dois cenários. O primeiro considera os casos em que não há matrículas, mas há beneficiários, assim como casos em que há mais beneficiários do que matrículas. O segundo, excluirá esses casos. No primeiro cenário, temos 163.457 escolas analisadas, 33.680.035 matrículas e 12.530.725 beneficiários identificados neste universo de escolas. No segundo cenário, ou seja, com a exclusão das escolas e casos supracitados, temos 145.473 escolas, 33.146.623 matrículas e 11.715.813 beneficiários identificados neste universo.

Na Tabela 6.2, abaixo, estão identificados os Cenários 1 e 2. No Cenário 2, houve um impacto na diminuição do público em pouco mais de 814 mil casos (6,5%), o que não altera os per-

centuais de PBF calculados por escola. Pressupõe-se que, com melhor identificação das escolas no Sistema Presença, possivelmente esses casos estariam mais bem distribuídos no conjunto de escolas e sem gerar grandes distorções no percentual de PBF em relação a matrículas.

Tabela 6.2 - Distribuição absoluta e percentual de escolas, matrículas e alunos beneficiários PBF segundo tipologia de presença alunos beneficiários em relação a matrículas, Brasil, 2022

Tipologia de escolas	Quantidade de escolas	% de escolas	Quantidade de matrículas	% de matrículas	Quantidade de beneficiários PBF	% de beneficiários PBF
Escolas sem matrículas	5.937	3,6	0	0,0	54.805	0,4
Escolas com mais beneficiários PBF do que matrículas	12.047	7,4	533.412	1,6	760.107	6,1
Escolas com menos beneficiários PBF do que matrículas	145.473	89,0	33.146.623	98,4	11.715.813	93,5
Total	163.457	100,0	33.680.035	100,0	12.530.725	100,0

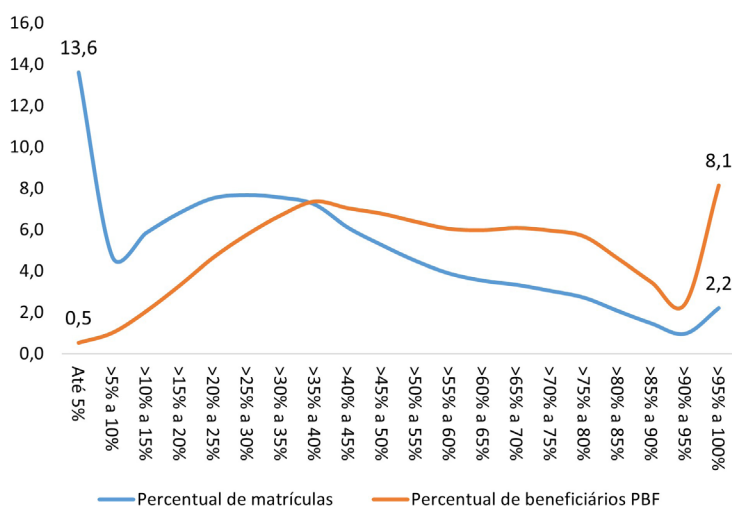
- Cenário 1
- Cenário 2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

Para realizar análises de indicadores educacionais em relação à presença de beneficiários do PBF nas escolas, calculou-se

o percentual de PBF em relação ao total de matrículas e, para que os gráficos comparativos sejam visualmente interpretáveis, agrupou-se as escolas em faixas com intervalo de 5%. O Cenário 1 (Figura 6.1) apresenta a distribuição percentual de matrículas e beneficiários PBF (Eixo Y) pela escala de escolas pelas faixas da razão de beneficiários por matrículas (Eixo X).

Figura 6.1 - Distribuição percentual de matrículas e beneficiários PBF por grupamentos de escolas segundo percentual de beneficiários em relação as matrículas - Cenário 1 - 2022

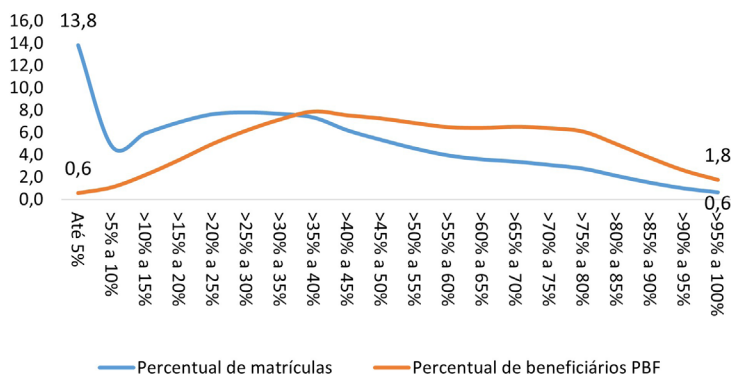


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

Conforme podemos observar na Figura 6.1, há valores atípicos nos extremos das tabelas: à direita, na linha azul, que representa o percentual de matrículas, e à esquerda, na linha laranja, que representa o percentual de alunos beneficiários do PBF. O percentual mais alto de matrículas na primeira faixa desta distribuição possivelmente se refere às escolas privadas, onde é de se esperar uma maior concentração de matrículas de não beneficiários. No entanto, pressupõe-se também que parte dessas escolas possam estar posicionadas em outros centis, dado que muitos dos beneficiários do PBF não estão acompanhados pela gestão e que parte dos acompanhados podem estar com código INEP desatualizado no Sistema Presença. Essas questões merecem aprofundamento, mas fogem do escopo deste estudo. Isso não exclui a identificação de outros ruídos com questões relacionadas à idade considerada nas bases pareadas, entre outras situações relacionadas à qualidade e sincronia das informações dos sistemas envolvidos no acompanhamento de condicionalidades.

O Cenário 2 (Figura 6.2) apresenta a eliminação das escolas sem matrículas e escolas com mais PBF que matrículas, com impacto no quantitativo de matrículas e beneficiários na última faixa da distribuição (95% ou mais). Reduz-se, portanto, os valores atípicos no extremo direito do gráfico, mantendo-se os da extrema esquerda (possivelmente matrículas em escolas particulares).

Figura 6.2 - Distribuição percentual de matrículas e beneficiários PBF por grupamentos de escolas segundo percentual de beneficiários em relação as matrículas - Cenário 2 - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

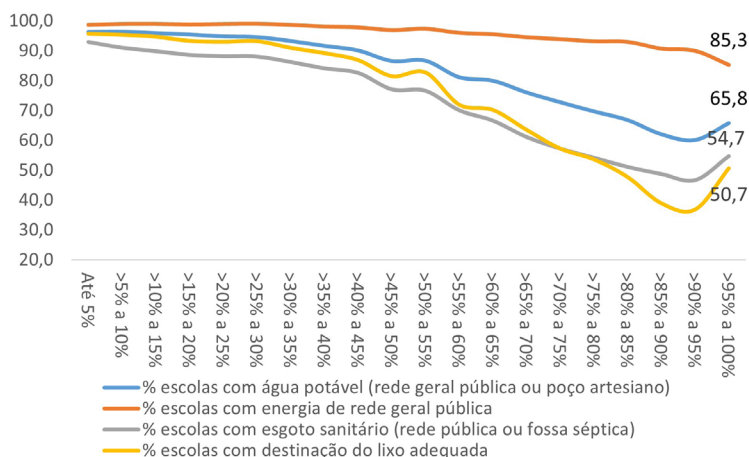
Por fim, os problemas inerentes ao pareamento no nível de escolas, a partir das informações do Censo Escolar (Brasil, 2022) com as do Sistema Presença e do Sicon, não impedem a análise das tendências e indicativos de desigualdades no conjunto de indicadores educacionais disponíveis por escola, segundo a presença de beneficiários do PBF. Essa análise, ainda que exploratória, constitui um passo importante para identificar se, para além da transferência de renda, escolas e beneficiários acessam ao PDDE, auxiliando na superação da armadilha intergeracional da pobreza.

6.3 Análise: o alcance do PDDE

Escolas com menores percentuais de alunos beneficiários do PBF tendem a possuir melhores indicadores de infraestrutura escolar, como podemos observar na Figura 6.3. Com a exceção do acesso à energia elétrica, há uma clara tendência de redução no percentual de escolas com acesso a diferentes tipos de serviços básicos adequados (água, esgoto e coleta de lixo), segundo a presença de alunos beneficiários PBF. Por exemplo, 95,7% das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF possuem serviços de destinação de lixo adequada, contra 50,7% das escolas que possuem 95% ou mais de beneficiários.

Tendência similar é observada quando analisamos escolas com biblioteca e/ou sala de leitura por grupo de escolas, segundo percentual de alunos beneficiários PBF em relação a matrículas. Nesse caso, há uma relação inversamente proporcional (Figura 6.4). Enquanto nas primeiras faixas, das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF e acima de 5% a 10% de beneficiários, 58,7% e 75,4% possuem, respectivamente, biblioteca e/ou sala de leitura, somente 21,5% das escolas com 95% ou mais de alunos beneficiários as possuem.

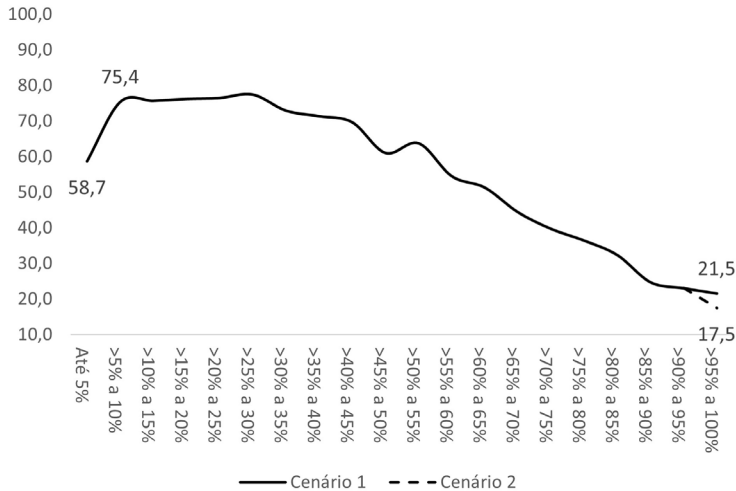
Figura 6.3 - Percentual de escolas com acesso a diferentes tipos de serviços básicos adequados (água, energia, esgoto e coleta de lixo por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

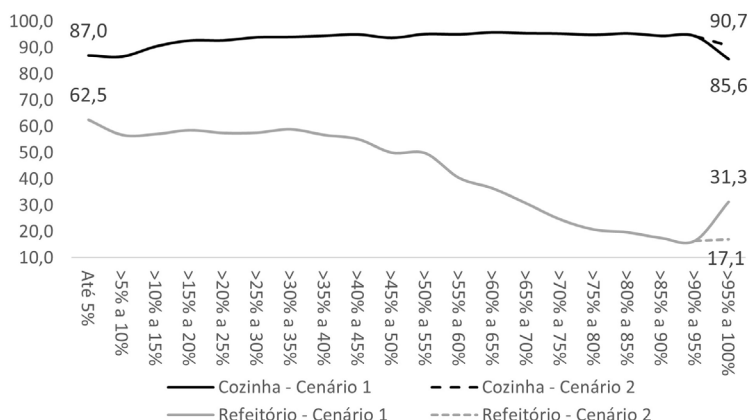
O percentual de escolas com cozinha e escolas com refeitório para cada faixa da distribuição das escolas segundo a presença de alunos beneficiários PBF é apresentado na Figura 6.5. Apesar de não haver um impacto robusto na existência de cozinha entre escolas com distintos percentuais de estudantes beneficiários do PBF, quando analisamos a existência de refeitório a tendência é de decréscimo. Enquanto 62,5% das escolas com até 5% de beneficiários possuem refeitório, apenas 16% das escolas com 90% a 95% de estudantes beneficiários do PBF o possuem contra 63% entre as escolas com até 5% de beneficiários.

Figura 6.4 - Percentual de escolas com biblioteca ou sala de leitura por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

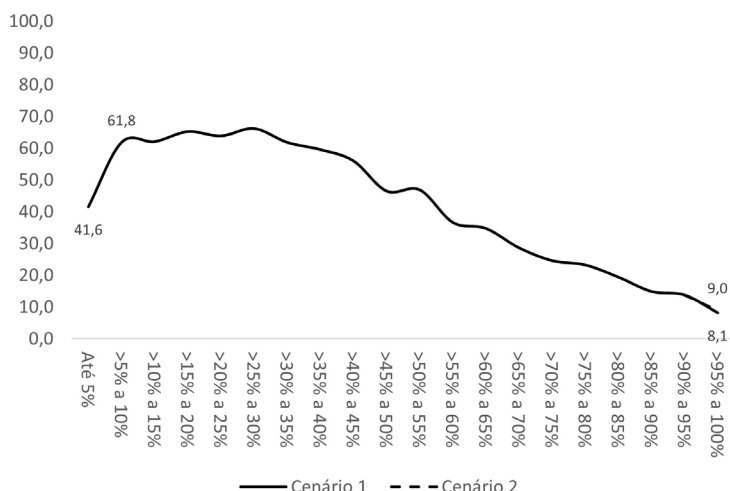
Figura 6.5 - Percentual de escolas com cozinha e percentual de escolas com refeitório por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

Em relação às escolas com quadra de esportes, para cada faixa de distribuição das escolas segundo a presença de alunos beneficiários PBF (Figura 6.6), observa-se que a tendência de existência de quadras de esporte é inversa ao percentual de alunos beneficiários PBF na escola. Enquanto 41,6% das escolas com até 5% de alunos beneficiários e 61,8% das escolas com mais de 5% a 10% de beneficiários possuem quadras de esporte, apenas 9% entre as escolas com mais de 95% de alunos beneficiários PBF as possuem.

Figura 6.6 - Percentual de escolas com quadra de esportes por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



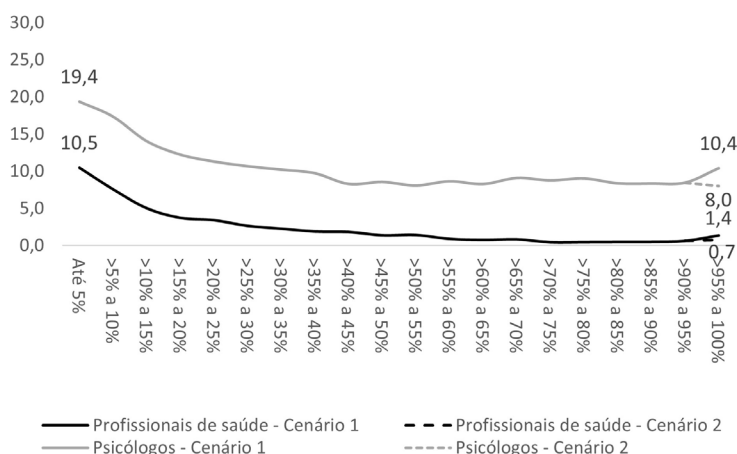
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

Em comportamento semelhante, o percentual de escolas com ao menos um profissional de assistência à saúde, brigadista, enfermeiro(a) ou técnico(a) de enfermagem e o percentual de escolas com ao menos um psicólogo no quadro, por grupo de escolas, reduz à medida que aumenta o percentual de alunos beneficiários do PBF, conforme apresentado na Figura 6.7.

Por sua vez, para a análise do acesso das escolas e dos alunos ao PDDE, usamos os dois cenários apresentados na metodologia. Do quantitativo de 131.146 escolas passíveis de aten-

dimento que estão na base de repasses do PDDE Básico em 2022, 120.846 delas são encontradas na base do Cenário 1. No Cenário 2, são 107.620 escolas.

Figura 6.7 - Percentual de escolas com ao menos um profissional de assistência à saúde* e percentual de escolas com ao menos um psicólogo no quadro por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



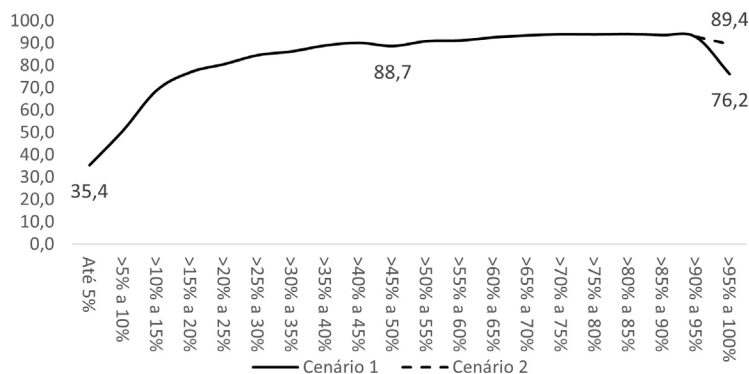
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

* Inclusive brigadista, enfermeiro(a) ou técnico(a) de enfermagem.

Em relação aos dados de repasse de recursos do PDDE, a Figura 6.8 apresenta a cobertura a partir da totalidade de escolas que receberam recursos do PDDE em 2022, inclusive

aquelas com repasse nulo,⁴ extraídas da planilha do SICEF/FNDE/MEC (Brasil, 2022a). Podemos observar que o PDDE é um programa com ampla adesão percentual de escolas. A adesão é maior em escolas com maiores percentuais de alunos beneficiários do PBF, e é menor em escolas com baixo percentual de alunos beneficiários do PBF. Isso se deve, provavelmente, ao impacto do número de escolas particulares que não participam do PDDE.

Figura 6.8 - Percentual de escolas com repasse do PDDE em 2022 por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

4 Os motivos para a ocorrência destes casos geralmente estão ligados a problemas de Prestação de Contas.

No geral, o percentual de escolas com repasses do PDDE é superior em unidades com maiores percentuais de alunos do PBF. Por exemplo, enquanto apenas 35,4% das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF recebem recursos, 92,7% das que possuem mais de 90% a 95% de alunos beneficiários são contempladas com o PDDE. No ponto médio, em escolas com mais de 45% a 50% de alunos beneficiários do PBF, o percentual de escolas com repasse do PDDE é 88,7% (Figura 6.8).

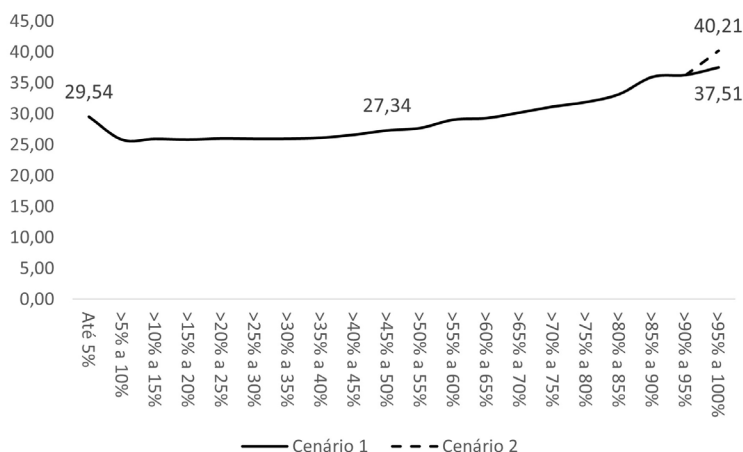
Há de se destacar também que, do total de escolas rurais, 74% são de maioria alunos do PBF (51% ou mais de alunos beneficiários do programa). Por sua vez, do total de escolas indígenas (76%), a maior parte do alunado é inscrita no PBF.

Por fim, é importante analisar o repasse médio por aluno do PDDE segundo o percentual de alunos beneficiários do PBF em relação às matrículas. Para tal, analisaremos dois cenários: o PDDE Básico e o PDDE Básico e Ações Integradas (PDDE Básico, PDDE Estrutura, PDDE Qualidade e PDDE Educação Especial).

Observamos, na Figura 6.9, abaixo, que, da totalidade de escolas que receberam recursos do PDDE Básico em 2022, para as escolas que têm de 45% a 50% de alunos beneficiários do PBF o repasse *per capita* médio foi de R\$ 27,34 de recursos do PDDE. Ao analisar os extremos do gráfico, notamos que, nas escolas com até 5% de alunos beneficiários, a média do repasse por aluno foi de R\$ 29,54, enquanto, nas escolas com mais de 95% de alunos beneficiários do PBF, o repasse foi de R\$ 37,51, no Cenário 1, e R\$ 40,21, no Cenário 2. Isso representa uma diferença de 17% a 36% entre os extremos, o que corro-

bora maior acesso aos recursos por aluno do PDDE Básico em escolas com mais alunos beneficiários do PBF.

Figura 6.9 - Média do repasse médio por aluno do PDDE Básico em 2022 por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022

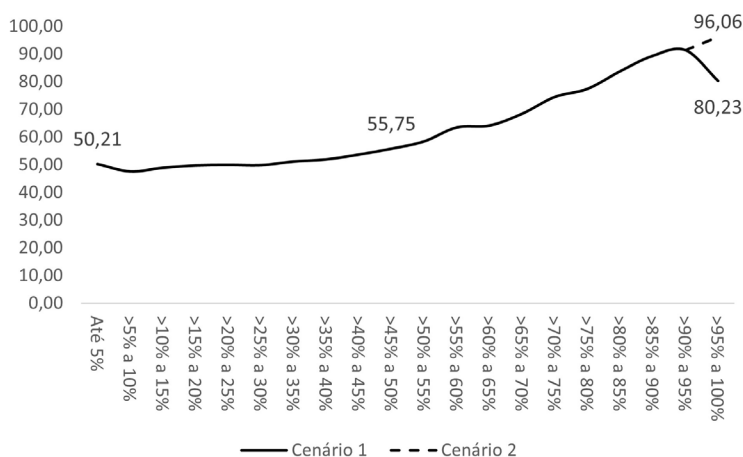


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

O segundo cenário é composto pelas escolas que receberam recursos em 2022 do PDDE Básico e Ações Integradas (Figura 6.10). Nesse cenário, nas escolas que têm mais de 45% a 50% de alunos beneficiários do PBF, o repasse *per capita* médio foi de R\$ 55,75. Ao analisarmos os extremos do gráfico, notamos que, nas escolas com até 5% de alunos beneficiários, a média do repasse por aluno foi de R\$ 50,21, enquanto em escolas com mais de 95% de alunos beneficiários do PBF foi repassado R\$ 80,23, no Cenário 1, e R\$ 96,06, no Cenário 2. Isso representa entre 59% e

72% a mais de recursos, o que corrobora ainda maior acesso aos recursos por aluno do PDDE Total (Básico e Ações Integradas) em escolas com mais alunos beneficiários do PBF.

Figura 6.10 - Média do repasse médio por aluno do PDDE Total (Básico, Estrutura, Qualidade e Educação Especial) em 2022 por grupo de escolas segundo percentual de beneficiários PBF em relação a matrículas - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Brasil (2022), do Sistema de Informações de Condicionalidades (SICON), vinculado ao MDS, e do Sistema Presença, do MEC.

6.4 Considerações finais

O presente capítulo analisou a infraestrutura das escolas que, proporcionalmente, possuem mais alunos beneficiários do PBF e investigou como esses alunos e escolas acessam os recursos do PDDE, para responder à pergunta se há equidade na distribuição dos recursos desse programa e avaliar o alcan-

ce do programa. Para isso, utilizamos o acompanhamento da condicionalidade educacional do PBF.

Cabe destacar que utilizamos a variável “aluno beneficiário” como *proxy* para analisar se o PDDE acessa os alunos mais vulneráveis e não tivemos o objetivo de avaliar impactos, muito menos traçar causalidades, para os quais sugerimos o aprofundamento dos estudos aqui apresentados. Por exemplo, é provável que escolas com alunos beneficiários do PBF concentrem as vulnerabilidades encontradas em escolas rurais, periferia, quilombolas, o que mereceria mais pesquisas.

Observa-se que o estudo enfrentou desafios relativos à utilização de registros administrativos, o que pode provocar limitações, dentre eles problemas de viés de cobertura; problemas de qualidade de dados, a exemplo de erros de digitação, falta de informações ou inconsistências que podem afetar a qualidade dos resultados; mudanças nas políticas e procedimentos de atualização e manutenção de sistemas (Jabine; Tukey, 2005). Também há a limitação temporal: analisamos apenas um recorte, o ano de 2022. Todavia, esses aspectos não invalidam a análise exploratória das tendências e de indicadores de desigualdades no conjunto de indicadores educacionais disponíveis por escola, segundo a presença de beneficiários do PBF.

Concluimos que escolas com uma maior proporção de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família apresentam condições de infraestrutura mais precárias, evidenciando a necessidade de programas de apoio, como o PDDE, voltados para o desenvolvimento dessa área. Este é o caso, por exem-

plo, ao considerarmos indicadores como acesso a serviços básicos (água, esgoto, coleta de lixo), os quais apresentam uma notável diminuição nas escolas com maior presença de alunos beneficiários do PBF. Em relação à destinação de lixo, 95,7% das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF possuem serviços de destinação de lixo adequada contra 50,7% das escolas que possuem 95% ou mais de beneficiários. Nota-se, também, uma clara relação inversamente proporcional entre a presença desses alunos e a disponibilidade de bibliotecas e/ou salas de leitura (58,7% das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF possuem biblioteca e/ou sala de leitura e somente 22% das escolas com 95% ou mais de beneficiários as possuem), bem como de refeitórios nas escolas (62,5% das escolas com até 5% de beneficiários possuem refeitório e apenas 31,3% ou, possivelmente, 17,1% das escolas com mais de 95% dos estudantes beneficiários do PBF o possuem). Isso sugere que estratégias direcionadas para melhorar a infraestrutura escolar, especialmente em estabelecimentos com maior concentração de alunos do PBF, são cruciais para promover um ambiente educacional mais equitativo e adequado à aprendizagem.

Em termos gerais, observamos que o percentual de escolas que recebem repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola é mais elevado em unidades com uma proporção maior de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Enquanto apenas 35,4% das escolas com até 5% de alunos beneficiários do PBF recebem repasses, esse número aumenta para 92,7% nas escolas com mais de 90% a 95% de alunos beneficiários. Nas escolas que apresentam uma proporção intermediária

acima de 45% a 50% de alunos beneficiários do PBF, o percentual de escolas que recebem repasses do PDDE é de 88,7%. Ao analisarmos a média do repasse por aluno do PDDE Básico, notamos que escolas com mais alunos beneficiários do PBF recebem até 36% a mais de recursos por aluno (uma diferença de R\$ 29,54 em escolas com até 5% de alunos beneficiários para até R\$ 40,21 em escolas com 95% ou mais de alunos beneficiários do PBF), o que corrobora maior acesso aos recursos por aluno do PDDE Básico em escolas com mais alunos beneficiários do PBF. No que tange o PDDE Total (PDDE Básico e Ações Integradas), o acesso aos recursos é ainda maior entre os alunos beneficiários do PBF. Escolas com mais beneficiários do PBF recebem até 72% a mais de recursos por aluno (uma diferença de R\$ 50,21 em escolas com até 5% de alunos beneficiários para até R\$ 96,06 em escolas com 95% ou mais de alunos beneficiários do PBF).

É importante ressaltar que o sucesso na melhoria da infraestrutura escolar não depende exclusivamente do Programa Dinheiro Direto na Escola. Embora o PDDE seja uma ferramenta ágil e eficiente para lidar com questões pontuais e urgentes de infraestrutura, sua eficácia é maximizada quando há um engajamento ativo e uma orientação da gestão local ao gestor escolar. A colaboração da gestão local é fundamental para o sucesso da implementação do PDDE, proporcionando uma administração eficiente dos recursos disponíveis e garantindo que as intervenções se alinhem com as necessidades específicas da escola e da comunidade escolar.

Por fim, em um país de tamanho continental, caracterizado por profundas desigualdades, o princípio da universalidade

do acesso à educação por si só não é suficiente para abordar as disparidades existentes. Uma política pública de natureza redistributiva torna-se imperativa para enfrentar de maneira eficaz os obstáculos estruturais nas escolas. Nesse contexto, é evidente que a infraestrutura educacional precisa de investimentos mais significativos e de uma abordagem mais ampla e coordenada. A redistribuição efetiva dos recursos torna-se um componente importante para garantir que todas as escolas, independentemente de sua localização ou contexto socioeconômico, tenham acesso a condições adequadas para o ensino e a aprendizagem. Essa perspectiva ressalta a necessidade de políticas públicas que vão além da universalidade, buscando corrigir as disparidades e promover a equidade na educação.

6.5 Referências

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, DF: FNDE, 2013. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/resolucao-cd-fnde-ndeg10-18-04-2013.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Microdados do Censo da Educação Básica 2022*. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/dados_abertos/microdados_censo_escolar_2022.zip. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Sistema de Gestão Financeira - SIGEF*. Brasília: FNDE, 2022a. Disponível em: <https://www.sigef.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2023a.

BRASIL. Ministério da Cidadania (BRASIL). *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CadÚnico). Brasília: CadÚnico, 2022b. Disponível em: <https://cadunico.caixa.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2023b.

DUARTE, J., GARGUILO, C., MORENO, M. *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana*: un análisis a partir del SERCE. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2011.

JABINE, T. B.; TUKEY, E. W. *Statistical Data Editing*. New York, NY: Wiley, 2005.

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: SBAP, 2022. v. 10. p. 1-15.

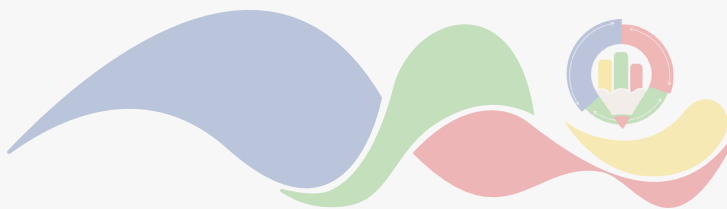
NETO, J. J. S.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Estudos em Avaliação Educacional* (Impresso), São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr., 2013.

REIS, F.T.; JANNUZZI, P.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*, Brasília, ano 2, v. 2, n. 4, p. 1-15, jul.-dez., 2021.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental*: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília, DF: Ipea, 2007. 43 p. (Texto para discussão nº 1267) *apud* REIS, F.T.; JANNUZZI, P.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*, Brasília, ano 2, v. 2, n. 4, p. 1-15, jul.-dez., 2021.

SOUZA, P. H. G. F. S.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. Brasília, DF: Ipea, 2019. 46 p. (Texto para discussão nº 2499).



Sobre os autores

Ana Flávia Cordeiro S. de Almeida

Doutoranda e mestre em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora convidada no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) pelo projeto “Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. Membro do Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas ao Setor Público - CEPASP/UFG.

Elisabete Ferrarezi

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Como Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo Federal (1996-2020) atuou no Laboratório de Inovação em Governo - GNova, Ministério do Desenvolvimento Social, Conselho da Comunidade Solidária, Comissão de Anistia e Enap. Possui experiência em planejamento, desenho, gestão e avaliação de programas sociais, formação, projetos de inovação e pesquisas. Autora de artigos e livros sobre políticas públicas e inovação. Atualmente

é consultora em políticas públicas e colaboradora do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas – CIAP/UFG.

Fernanda Teixeira Reis

Doutoranda em População, Território e Estatísticas Públicas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (IBGE), mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais no Governo Federal (licenciada). Tem experiência na área de Estado, Governo e Políticas Públicas, com ênfase em Banco de Dados, construção de Indicadores Sociais, Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Gabriela Araújo Romão

Doutora e mestre em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas ao Setor Público - CEPASP/UFG. Desenvolve trabalhos nas áreas de Governança e Políticas Públicas. As principais temáticas são: políticas de sustentabilidade; políticas de saneamento; desenvolvimento sustentável.

Hugo Ferreira Ginu

Mestre em Engenharia de Produção na linha de pesquisa “Tecnologias em Processos e Produtos” pela Universidade Federal de Goiás - UFG, Especialista em Telecomunicações pelo Instituto Federal de Goiás – IFG e Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Atualmente ocupa

os cargos de Secretário Adjunto de Planejamento, Diretor de Informações Institucionais e Procurador Institucional da Universidade Federal de Goiás sendo responsável pela coleta, sistematização e divulgação das informações oficiais da instituição.

Juliana Boldrin

Doutoranda em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão de Empreendimentos Solidários, atuando principalmente nos seguintes temas: economia solidária, gênero, estudos sociais da ciência e tecnologia.

Laís Vasconcelos Rocha Fortes

Mestranda na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Atuou como professora de Sociologia na Secretaria de Educação do Distrito Federal e tem se concentrado na pesquisa de temas relacionados a políticas públicas, indicadores sociais, educação e mercado de trabalho.

Marconi Fernandes de Sousa

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como servidor público federal, carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais. Foi Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2004 a 2007, consultor na Secretaria Nacional de Assistência

Social (MDS) de 2010 a 2011; Coordenador-Geral e Diretor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS) de 2012 a 2017. A partir de abril de 2017 integra a equipe da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (MDS), instância responsável pela gestão do Programa Bolsa Família. Atualmente, Coordenador-Geral de Integração e Análise de Informações do Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Paula Fraccanabbia Audibert

Mestre em População, Território e Estatísticas Públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (IBGE). Mestranda no Programa de Ciências Sociais aplicadas al Medioambiente na Universidad Pablo de Olavide-ES. Tem experiência em pesquisa aplicada relacionada à avaliação de políticas públicas, transparência e dados abertos.

Paulo Henrique Cirino Araújo

Doutor e mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atua como professor adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG). Apresenta experiência na área de Econometria e Métodos Quantitativos. Investiga temáticas relacionadas ao contexto educacional do país, com foco específico em avaliação da efetividade de políticas públicas.

Paulo Martino Jannuzzi

Doutor em Demografia pela UNICAMP, mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV, especialista em Sociedade e

Política pelo IESP/UERJ. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social, membro do Painel de Especialistas em Avaliação do International Evaluation Office do Programa das Nações Unidas em Nova York, membro do Conselho Consultivo da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (2020-2023) e membro do Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (2021-2022). Autor de artigos e livros sobre políticas públicas e avaliação. Atualmente é Professor e Coordenador Geral da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), Diretor do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (CIAP/UFG), Pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP) e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Doutor em administração pela Universidade de Brasília - UnB e mestre em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo - USP. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em administração da FACE/UFG e Secretário de Planejamento, Avaliação e Informações Institucionais da UFC. Tem experiência na área de administração no setor público, atuando e pesquisando principalmente os seguintes temas: Administração Pública e Políticas Públicas. É líder do Tema 06 - Organização e Gestão de Serviços Públicos da Divisão de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

SOBRE O E-BOOK

Tipografia: Alegria Sans (OTF), Demos Next Pro

Publicação: Cegraf UFG
Campus Samambaia, Goiânia-
Goiás. Brasil. CEP 74690-900
Fone: (62) 3521-1358
<https://cegraf.ufg.br>



A abordagem adotada na avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) reflete uma compreensão profunda da complexidade dos programas públicos no contexto brasileiro. Ao invés de se limitar a uma visão unidimensional de eficiência ou eficácia, essa avaliação busca capturar as interações e os impactos do PDDE em diferentes contextos territoriais e institucionais. A perspectiva sistêmica e multidisciplinar empregada não apenas reconhece a diversidade e heterogeneidade dos públicos-alvo e contextos de implementação, mas também incorpora valores e ideias fundamentais para o desenho e gestão de políticas públicas, alinhando-se com os princípios republicanos e constitucionais que regem o país. Essa abordagem inovadora, que combina análises contextuais, revisões de literatura e estudos multidisciplinares, não só proporciona uma visão abrangente do PDDE, mas também oferece uma base sólida para o aprimoramento contínuo do programa, contribuindo assim para o desenvolvimento institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e para a eficácia das políticas educacionais no Brasil.