

# Cadernos do FNDE

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



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

Perceptions of actors on the performance of the decentralized management of resources of the money direct to school program (PDDE)

Luciana Nazaré de Souza Franck<sup>1</sup>



### Informações da publicação

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

ISSN: 2675-1925

Recebido em: 29/08/2023

Aceito em: 16/12/2023

Publicado em: 20/12/2023

### Palavras-chave:

Políticas Públicas.

PDDE.

Gestão descentralizada de recursos.

Controle Social.

Prestação de contas.

### Keywords:

*Public Policies.*

*PDDE.*

*Decentralized management of resources.*

*Social Control.*

*Accountability.*

### Resumo

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

### Abstract

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



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



## 1 – INTRODUÇÃO

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

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

## REFERENCIAL TEÓRICO

### - A descentralização no contexto do PDDE

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi escolhido para o presente estudo, o referido programa tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (Brasil, 2020a).

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

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

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

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

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

Atualmente, as Ações Agregadas são as seguintes:

**Quadro 1 - Ações agregadas do PDDE**

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

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

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

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

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

Para o monitoramento da gestão do orçamento do programa, o FNDE criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que é um instrumento disponibilizado para acesso público com o objetivo de mensurar o desempenho<sup>3</sup> da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional. Seu objetivo é viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

Ele agrupa três índices relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão<sup>4</sup>, execução e prestação de contas dos recursos. Os índices foram, nas Especificações Técnicas do Painel (Brasil, 2020a), definidos como:

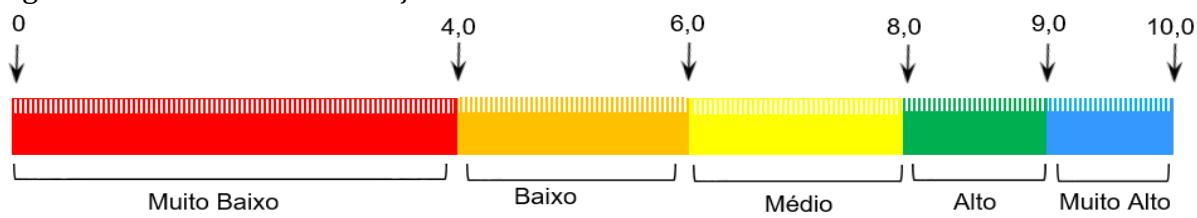
<sup>3</sup> No caso da Administração Pública, o desempenho refere-se à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou ao cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente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

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

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

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

**Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE**



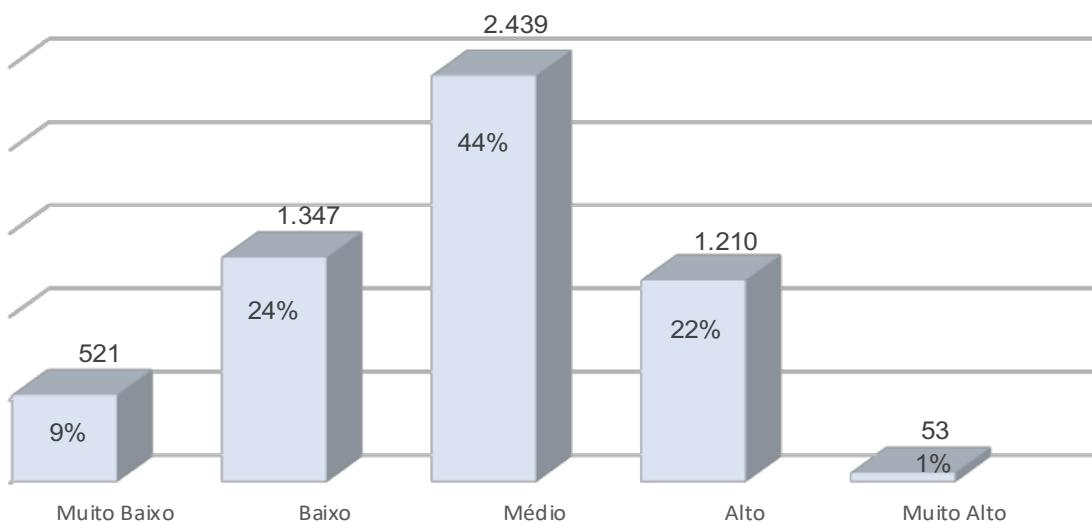
Fonte: Manual de Especificação Técnica do FNDE de 2020 (Brasil, 2020a).

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

Segundo o Painel IdeGES-PDDE<sup>5</sup>/2020 (Brasil, 2020b), o desempenho da gestão do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018 foi o seguinte, conforme o Gráfico 2:

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

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



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

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

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

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

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

## METODOLOGIA

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

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados

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



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

Fonte: Elaboração própria (2021).

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

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

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

## RESULTADO E DISCUSSÃO

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

### A) A rotatividade

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

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

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

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

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

### B) O medo ou insegurança do gestor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### C) A falta de capacitação

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

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

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

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

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

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

### D) Burocracia na prestação de contas

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

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

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

Segundo Campana (2017), no modelo burocrático:

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

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

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

Como ressalta Guimarães (2016),

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

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

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

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

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

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



### **E) A falta de informação/comunicação**

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

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

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

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

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

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

### **F) Controle Social**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

*"Eu acho que tá melhorando (...) a proposta do Clique escola<sup>6</sup> (...) Eu tenho no meu celular, você pode ter, qualquer um pode ter, e pode ter acesso a um monte de dados lá, então e aí no Clique escola, inclusive a ideia é (...) colocar a percepção dos pais, percepção dos alunos e com isso cada vez mais fortalecendo a participação social e a participação dos pais e alunos".* (A1)

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

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

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

---

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



## Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências

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



Guimarães, F. V. (2016). O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*.

Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. The World Bank.

Lobo, C., & Lustosa, D. (2019). Os desafios de coordenação intergovernamental na experiência do Mais Educação. III ENEPCP, 1281-1292.

Lobo, C., Lustosa, D., & Paz, A. D. (2018). Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In D. D. A. Ximenes (Org.), *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas federativas e intersetoriais* (pp. 125-171). ENAP.

Lobo, T. (1990). Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, 74, 5-10. <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078>

Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil Contemporâneo: transparência das contas públicas. *Organizações e Sociedade*, 15(47), out./dez.

Mafassoli, A. S. (2016). *Programa Dinheiro Direto na Escola (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

Magalhães, M. G. P. de L. P. (2016). A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília].

Melo Júnior, S. S. de. (2016). Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE da Escola Estadual de Caraí/MG [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri].

Netto, I. C. A. (2013). Gestão dos Processos de Prestação de Contas nas escolas da SRE de Conselheiro Lafaiete - Minas Gerais [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].

Portal FNDE. (2021c). Programa Dinheiro Direto na Escola: o que é. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>.

Reis, A. C. A. (2019). O FNDE e os recursos públicos da educação básica suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará].

Sales, A. M. (2017). A influência do ATB/auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/UBÁ [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].

Souto, C. A. (2019). Indicadores de desempenho do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília].



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

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