

OS SALDOS NAS CONTAS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA DE ENTIDADES EXECUTORAS ESTADUAIS

THE BALANCES IN THE ACCOUNTS OF THE DIRECT MONEY PROGRAM IN THE SCHOOL OF STATE EXECUTING ENTITIES

LOS SALDOS EN LAS CUENTAS DEL PROGRAMA DINERO DIRECTO EN LA ESCUELA DE ENTIDADES EJECUTORAS DEL ESTADO

Maria Goreti Farias Machado¹

RESUMO

O artigo apresenta o recorte de uma pesquisa mais abrangente relativa ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com o objetivo de analisar a (in) execução dos recursos do PDDE básico pelas entidades executoras (EEx) das redes estaduais nos três estados da região sul do Brasil, nos anos de 2018 a 2021. Apresenta os repasses e os saldos nas contas das entidades executoras estaduais (EEx) da região sul do país no período apresentado, assim como analisa o percentual de execução dos recursos repassados. Salienta que as beneficiadas são as escolas do campo e as escolas com localização diferenciada – comunidades remanescentes de quilombos, terras indígenas e áreas de assentamentos. Os dados foram analisados de forma quanti-qualitativa, utilizando a análise documental e bibliográfica com a utilização de textos legais oficiais referentes ao programa, de relatórios públicos, de dados quantitativos coletados junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das referências bibliográficas sobre a temática. Nos três estados, a execução foi parcial ao longo do período analisado, o que ficou evidente pelo expressivo volume de recursos nas contas ao final de cada exercício, impedindo, de certa forma, o acesso dessas escolas ao Programa.

PALAVRAS-CHAVE: PDDE; entidade executora; gestão da educação; autonomia financeira da escola; descentralização de recursos financeiros.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialização em Gestão da Educação pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS - Brasil. E-mail: mgoretimachado@gmail.com

Submetido em: 10/05/2023 – **Aceito em:** 10/09/2023 – **Publicado em:** 24/07/2024

ABSTRACT

The article presents the excerpt of a more comprehensive research related to the Direct Money in School Program (PDDE), with the objective of analyzing the (in) execution of the resources of the basic PDDE by the executing entities (EEx) of the state networks in the three states of the southern region of Brazil, in the years 2018 to 2021. It presents the transfers and balances in the accounts of the state executing entities (EEx) of the southern region of the country in the period presented, as well as analyzes the percentage of execution of the transferred resources. It points out that the beneficiaries are rural schools and schools with different locations - remaining communities of quilombos, indigenous lands and settlement areas. The data were analyzed quantitative-qualitatively, using documentary and bibliographic analysis with the use of official legal texts referring to the program, public reports, quantitative data collected from the National Fund for the Development of Education (FNDE) and bibliographic references on the subject. In the three states, the execution was partial throughout the period analyzed, which was evident by the significant volume of resources in the accounts at the end of each year, preventing, in a certain way, the access of these schools to the Program.

KEYWORDS: PDDE; executing entity; education management; financial autonomy of the school; decentralization of financial resources

RESUMEN

El artículo presenta el extracto de una investigación más exhaustiva relacionada con el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), con el objetivo de analizar la (in) ejecución de los recursos del PDDE básico por las entidades ejecutoras (EEx) de las redes estatales en los tres estados de la región sur de Brasil, en los años 2018 a 2021. Presenta las transferencias y saldos en las cuentas de las entidades ejecutoras estatales (EEx) de la región sur del país en el período presentado, así como analiza el porcentaje de ejecución de los recursos transferidos. Señala que los beneficiarios son escuelas rurales y escuelas con diferentes ubicaciones: comunidades restantes de quilombos, tierras indígenas y áreas de asentamiento. Los datos fueron analizados cuantitativamente-cualitativamente, utilizando análisis documentales y bibliográficos con el uso de textos legales oficiales referentes al programa, informes públicos, datos cuantitativos recolectados del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) y referencias bibliográficas sobre el tema. En los tres estados, la ejecución fue parcial a lo largo del período analizado, lo que se evidenció por el importante volumen de recursos en las cuentas al final de cada año, impidiendo, de cierta manera, el acceso de estas escuelas al Programa.

PALAVRAS CLAVE: PDDE; entidade executora; gestão de la educação; autonomia financeira de la escola; descentralização de los recursos financeiros

1 PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 definem as políticas educacionais do país e delas derivam outros instrumentos legais que regulam as políticas educacionais, como os que dizem respeito ao financiamento da educação, à democratização da escola e à gestão escolar. O princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, que também está presente no art. 15 da LDB, dá às escolas um relativo grau de autonomia nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. No campo do financiamento público da educação básica, além da previsão dos recursos das receitas vinculadas de impostos e da contribuição social do salário educação para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), temos no ordenamento jurídico a garantia da assistência técnica e financeira da União, de forma suplementar para a educação básica, aos governos subnacionais, previstas no pacto federativo como parte deste arcabouço

legal. Esta cooperação entre os entes federados prevê a transferência de recursos financeiros e de assistência técnica da União para com os estados e os municípios de forma constitucional e voluntária, sendo indispensável para a equalização do acesso, a melhoria da qualidade da educação ofertada e a redução das desigualdades educacionais. Podemos compreender que

[...] o financiamento público da educação deve ser compreendido na sua dimensão política, tanto por incidir nas possibilidades de promoção social da igualdade, da qual a educação escolarizada é portadora de promessas, quanto pelo fato de que as decisões públicas sobre as finanças da educação são, sempre, objeto de acirradas disputas e negociações políticas (Machado; Farenzena, 2016, p. 174).

A participação da União é crucial no processo de ampliação dos investimentos em educação básica para a superação das desigualdades educacionais existentes entre as diferentes regiões geográficas do país, dentro de cada estado e dentro dos municípios. A repartição das responsabilidades para com a educação atribui à União o papel de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Brasil, 1996, art. 8º, § 1º). Parte desta função se concretiza por intermédio da assistência técnica e financeira para a educação básica sob a responsabilidade dos governos subnacionais para assegurar o acesso e a permanência na educação básica. Dessa forma, as políticas de financiamento da educação devem considerar as diferenças regionais e as características dos grupos sociais envolvidos.

A assistência financeira através das transferências legais, em especial para os programas educacionais, mudou ao longo dos anos. Desde 1999, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o responsável pelas políticas de descentralização de recursos para a educação básica através de alguns programas. O FNDE estabelece as normas para as transferências de recursos; define as diretrizes para o acompanhamento dos programas, estabelecendo os critérios para a adesão, os valores a serem repassados, as formas de execução e de prestação de contas; e trata do controle público e social das políticas educacionais. Os repasses de recursos federais, geralmente, são feitos para as secretarias de educação que executam as políticas locais. A única exceção é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, no qual as transferências de recursos são realizadas diretamente para as escolas. Esta dinâmica auxilia na solução das demandas mais imediatas e fortalece a autonomia financeira das escolas.

Para isso é necessário compreender os objetivos e a forma de implementação desse Programa e identificar e analisar os dados que permitem evidenciar se os objetivos propostos foram atingidos. Diversos estudos acadêmicos e científicos analisam esse Programa e apontam as fragilidades, tanto nas instâncias locais quanto na federal. Estes estudos tratam

da execução, de prestação de contas, do controle público e social. Para este artigo foi realizado um levantamento preliminar na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) para identificar as produções que analisam a execução dos recursos do programa nas Entidades Executoras (EEx), uma vez que essas recebem os recursos destinados para as escolas que não possuem a Unidade Executora (UEX) constituída, requisito obrigatório para a transferência dos recursos. Percebe-se que os estudos sobre o PDDE focam nas escolas, ou seja, analisam a execução, a prestação de contas e outras variáveis relacionadas ao Programa nas unidades escolares. No entanto, não foram identificados estudos sobre a execução dos recursos do Programa pelas EEx municipais e estaduais nesta base de dados.

O mesmo ocorreu com o levantamento no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no qual não há nenhum registro de pesquisa que analisa a execução dos recursos pelas EEx. Sobre os saldos nas contas das escolas referentes ao PDDE, foi encontrado um estudo, publicado nos Cadernos do FNDE (Medeiros; Corrêa; Castioni, 2021), que aponta um saldo de R\$ 4 bilhões (804,8 milhões de dólares) em junho de 2021 nas contas bancárias do Programa (Medeiros; Corrêa; Castioni, 2021), referente ao PDDE básico e ações integradas. É nesta lacuna que esta pesquisa se insere, quando coloca em discussão e analisa as escolas que acessam o PDDE através das EEx.

Diante dessa compreensão, este artigo tem como objetivo **analisar a (in) execução dos recursos do PDDE básico² pelas entidades executoras (EEx) das redes estaduais nos três estados da região sul do Brasil, nos anos de 2018 a 2021**. O texto discute a urgência da ampliação de recurso para a educação básica, a caracterização do Programa, os dados referentes aos repasses e os saldos nas contas. Apresenta os resultados obtidos com base nos dados coletados e alerta para os desafios do reconhecimento de grupos sociais e das políticas de redistribuição/descentralização na educação que poderiam beneficiar esses grupos. É importante salientar que a análise sobre a aplicação dos recursos permite identificar as fragilidades do Programa, as localidades mais vulneráveis à adesão e, assim, identificar os limites da política, contribuindo para a reflexão sobre reorientar a ação governamental.

A metodologia utilizada é quanti-qualitativa por envolver aspectos quantitativos e qualitativos. De acordo com Knechtel (2014, p. 106), essa abordagem “interpreta as informações quantitativas através de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante a observação, a interação participativa e a interpretação do discurso dos sujeitos (semântica)”. Diversos autores consideram as abordagens complementares e não, necessariamente,

² Em 2008, a dinâmica de execução do PDDE passou a ser utilizada para ações específicas por descentralização de recursos para as escolas nas chamadas de ações agregadas, hoje denominadas ações integradas.

opostas, possibilitando mais riqueza nas análises (Gatti, 2004; Minayo, 2009; Creswell, 2014; Ludke e André, 1999). O tratamento adotado foi o da análise documental das normativas que orientam o programa, de relatórios técnicos da política, de estudos realizados sobre o tema e informações do banco de dados do FNDE, com os valores transferidos e saldos nas contas das EEx. Os dados do FNDE foram processados e agregados conforme o tema desta pesquisa, que envolveu as dimensões de repasses efetuados e dos saldos nas contas das EEx, de forma que permitisse verificar o percentual de execução no período analisado. Os dados coletados foram dispostos em quadros e gráficos para facilitar as análises.

2 A URGÊNCIA DA AMPLIAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Não é de hoje que as pesquisas sobre o financiamento da educação apontam para a necessidade de aumentar os recursos para a educação básica pública brasileira. O teto de gastos trouxe sérias consequências para a educação pública, uma vez que reduziu drasticamente os recursos que seriam fundamentais para a garantia do acesso e da permanência, reduzindo as desigualdades educacionais tão acentuadas em nosso país. A situação se agravou ainda mais no período da pandemia, quando o atendimento educacional nas periferias foi precário ou inexistente, aumentando essas desigualdades. No entanto, em 2021, a arrecadação de tributos atingiu o maior percentual em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), 33,9% – maior marca registrada da série histórica, iniciada em 2010.

O montante gasto em educação, medido pelo percentual do PIB, tem se mantido estagnado, mesmo considerando a meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), que previa um investimento de recursos em educação pública que corresponderia a, no mínimo, 7% do PIB até 2019 e, pelo menos, 10% do PIB até 2024. Os dados do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022 mostram que o gasto público em educação pública no ano de 2020 foi de 5,1% do PIB. Não houve evolução expressiva do gasto desde a aprovação do PNE, em 2014 (BRASIL, 2014). Este cenário tem implicações nas outras metas do Plano, uma vez que dificulta o acesso e a permanência em etapas que ainda não foram universalizadas. Além disso, não se garantiu as condições de qualidade da oferta escolar.

Os programas de transferência de recursos da União para as redes de educação básica sofreram os efeitos da falta de investimentos para esse nível de ensino. Os valores *per capita* desses programas não são compatíveis com os índices de inflação do país e são pouco expressivos se comparados aos valores que os governos subnacionais destinam para as mesmas finalidades. No Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a complementação dos entes federados é de no mínimo 91%, como aponta a Nota Técnica do

Observatório da Alimentação Escolar (OAE) e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).³ O mesmo acontece com outros programas, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o PDDE, que são fundamentais para a garantia de acesso e permanência na escola.

Em relação ao PDDE, as formas de transferência e os procedimentos para a execução dos recursos ainda são um desafio para as escolas que, muitas vezes, por não seguirem os critérios estabelecidos, ficam de fora do Programa. Por outro lado, os valores *per capita* do Programa são insuficientes para as necessidades das escolas e ainda requerem um esforço maior dos gestores para a execução e prestação de contas dos recursos consoante às normativas do FNDE. Ainda assim, os estudos mostram que é um recurso que não pode ser desprezado e contribui para a autonomia financeira da escola.

Como política de recursos descentralizados, o efeito redistributivo do PDDE é analisado por Callegari (2020) como um dos que produz equidade progressiva, uma vez que apresenta a possibilidade de diminuir as desigualdades educacionais ao considerar como critérios os repasses *per capita*, contemplando as escolas e algumas de suas modalidades. O conceito de equidade redistributiva serve para repensar as políticas sociais para o enfrentamento das desigualdades. Afirma Callegari (2020, p. 30) que “isso aconteceria na composição de uma ideia que reuniria três pressupostos: dar mais para quem tem menos recursos; dar mais para quem é mais vulnerável; dar mais para quem tem menos oportunidades educacionais”. Ele aponta que as transferências do Ministério da Educação (MEC), em geral, são regressivas, pois não observam essas características e, consequentemente, não têm equidade vertical. Deve-se ressaltar, contudo, que “as transferências de caráter legal/obrigatório, somadas, têm efeito levemente progressivo, com neutralidade no âmbito fiscal. Esse resultado é oriundo das distribuições com equidade vertical da complementação da União ao FUNDEB e do PDDE” (Callegari, 2020, p. 159).

Fraser (2009) amplia esse debate e o insere nas formas de produzir justiça social a partir das políticas equitativas que contribuam para a redução das desigualdades. Neste sentido, compreende a justiça social a partir de três dimensões: a redistribuição, o reconhecimento e o político, este último relativo à representação, com participação paritária. A dimensão da redistribuição está relacionada com as políticas compensatórias para a redução das desigualdades econômicas; a dimensão do reconhecimento se relaciona com as diferenças dos grupos sociais que merecem reconhecimento público e, por consequência,

³ Disponível em: <https://fineduca.org.br/2021/10/26/nota-em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar/>.

políticas que atendam às especificidades. Em relação à dimensão política, da representação e da participação paritária, Fraser (2009) afirma que é necessário efetivamente ter voz nas decisões.

A autora aponta que ainda há um tensionamento que acentua a dissociação do reconhecimento de grupos sociais e das lutas por redistribuição. De um lado, estão as forças políticas de organizações igualitárias, trabalhistas e socialistas, buscando a alocação mais justa de recursos e bens (redistribuição) e, de outro, os que procuram uma sociedade mais amigável às diferenças (Fraser, 2007). Os paradoxos desse tensionamento coloca as forças em lados opostos, muitas vezes afirmando que o reconhecimento seja visto como um obstáculo à justiça social. Por outro lado, a redistribuição tradicional é vista como ineficiente e que não resolve as injustiças da nossa sociedade. Para a autora, “justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente” (Fraser, 2007, p. 103).

Superar a injustiça significa superar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns indivíduos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social (Fraser, 2009). Em se tratando de grupos sociais em localização diferenciada, os obstáculos são ainda maiores, como a falta de materiais e infraestruturas adequadas às características culturais de cada grupo social. O reconhecimento aos povos tradicionais implica respeitar seus rituais e cultura em sua totalidade na oferta escolar (Lima; Santos; Azevedo, 2021). De certa forma se reconhece o que os diferencia, contudo, as políticas públicas não atendem às necessidades desses grupos e, muitas vezes, a representatividade não é parte nas decisões. Isso ocorre também no campo educacional nos quais o controle social não se efetiva.

3 A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

O Programa consiste na destinação, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, para escolas públicas, municipais, estaduais e distrital; escolas de educação especial, beneficentes e de atendimento gratuito; e para polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Um dos méritos do PDDE é o fato de realizar as transferências dos recursos diretamente para as escolas. Na atualidade, o Programa é regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. É uma das políticas públicas mais longevas de financiamento da União às escolas públicas de educação básica (Mafassoli, 2015). Passou por inúmeras reformulações sem sofrer descontinuidades ao longo dos anos, mesmo em tempos de mudanças de governos. As orientações para execução são definidas por resoluções do FNDE. Enquanto política de transferência direta, almeja contribuir para a melhoria da infraestrutura das instituições de ensino, favorecendo também a gestão financeira da escola

com o aporte de recursos, oriundos do governo federal, para essas instituições e, consequentemente, criando condições para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

O Programa envolve diferentes atores responsáveis pela formulação e implementação para seu pleno funcionamento. No universo das escolas públicas, envolve o FNDE, autarquia responsável pelas descentralizações de programas educacionais; a UEx própria, instância que executa a política em cada escola ou consórcio de escolas; e a EEx, instância que executa os repasses para um conjunto de escolas que não possuem a UEx própria, dentro dos critérios cabíveis. Atualmente, os repasses dos recursos do PDDE são realizados em duas parcelas anuais. Os beneficiários e a quantidade do valor repassado pelo programa são definidos considerando os dados do Censo Escolar do ano anterior.

As críticas que ainda permanecem ao funcionamento do Programa dizem respeito à organização da gestão financeira da escola, que precisa ter a UEx (de direito privado) como condição para acessar o programa, e trazem consequências à sobreposição na relação de uma entidade de direito privado inserida na gestão escolar pública. Assim, o PDDE trouxe um importante debate em torno da utilização dos recursos financeiros no espaço escolar, por um lado, introduzindo práticas mais participativas e, por outro, representações de caráter privado na escola. Podemos inferir que a institucionalização das UEx compõe um processo de instauração de um novo padrão de gestão nas escolas e responsabiliza uma entidade privada (UEx) por decisões políticas significativas (MARINHEIRO; RUIZ, 2017). Sendo assim, a relativa autonomia da gestão convive com a gestão gerencial dos recursos financeiros, demandando habilidades e recursos humanos nem sempre disponíveis nas redes de ensino.

Outro ponto relevante na implementação da política é o excesso de regras que interfere na gestão democrática da escola e nas definições para a rede de ensino, considerando a diversidade dos contextos educacionais brasileiros. Para Adrião e Peroni (2007), o formato definido pela União para a constituição das UEx redefine a gestão de todas as redes públicas de ensino. Mafassoli (2015) destaca o imenso desafio em trabalhar com o gerenciamento e a prestação de contas de recursos públicos, atendendo a todos os critérios de utilização desses recursos. Considerando que a escola pode aderir às ações integradas ao PDDE, cada gestor poderá ter como encargo a gestão de várias contas bancárias. Em escolas pequenas e nas de localização diferenciada, o reduzido número de recursos humanos acarreta sobrecarga de trabalho para o gestor de modo geral. A falta de adesão ou o atraso na execução e na prestação de contas são consequências deste cenário, bastante recorrente nas redes de ensino.

O programa apresenta duas formas de adesão: a criação da UEx (organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos), sendo obrigatória a criação para aquelas escolas que possuem mais de 50 alunos matriculados. A criação da UEx pode ocorrer através da criação de consórcio de escolas de uma mesma rede de ensino. Outra maneira de acessar o Programa é através das EEx, nas quais se enquadram as secretarias municipais e estaduais de educação, mantenedoras das redes de ensino, que, ao aderirem ao Programa, recebem repasses em nome das escolas sem UEx.

O montante dos valores repassados é calculado pela soma de um valor fixo, de acordo com a característica do estabelecimento de ensino, com um valor variável, consoante o número de alunos matriculados, a partir de valores referenciais conforme definidos na Resolução nº 15/2021. Os valores repassados para as escolas com UEx podem ser aplicados em despesas de custeio e despesas de capital. Além de receber esses recursos diretamente na conta da escola, essas escolas têm possibilidades de receber os recursos extras por desempenho na gestão e de aderir a outras ações integradas do PDDE.⁴ As escolas sem UEx, por sua vez, não recebem a parcela fixa, e os recursos são repassados e geridos pela EEx, de acordo com o número de alunos, apenas para despesas de custeio. Deste modo, estas escolas recebem valores inferiores àqueles que teriam direito se a adesão fosse direta com UEx própria ou por UEx em consórcio.

A gestão do PDDE deve ser compartilhada, sobretudo, nas decisões sobre onde aplicar os recursos e no controle dos gastos realizados (Mafassioli, 2015). Ao mesmo tempo em que a gestão democrática proporcionou autonomia relativa às instituições escolares, demandou um conhecimento de ferramentas essenciais para a gestão. Viana (2020) ressalta que, ao longo dos anos, o PDDE aumentou a demanda por recursos para a educação básica e acabou incentivando a autonomia e a participação na gestão escolar. Em outro estudo, a mesma autora conclui que “não há autonomia pedagógica na escola se ela não possuir autonomia de gestão financeira para implementar e concretizar seus próprios projetos” (Viana, 2015, p. 317). É importante salientar que constituir a UEx favorece e contribui para a democratização do ensino e para a autonomia financeira dessas escolas, reduzindo a burocracia para a solução de problemas do cotidiano da escola de forma mais eficiente, permitindo soluções imediatas e sem depender dos processos morosos junto às mantenedoras.

⁴ As Ações Integradas são Programas Educacionais do MEC, cujas transferências e gestão dos recursos seguem os moldes operacionais do PDDE Básico. São repassados para as UEx por intermédio de duas contas denominadas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade (Resolução nº 15/2021).

Na região sul do Brasil, o percentual de escolas estaduais que não acessam os recursos do PDDE é pouco expressivo. Na rede estadual do Paraná (PR), apenas 1,93% não tiveram acesso ao Programa em 2021. No Rio Grande do Sul (RS), foram 9,89% das escolas sem acesso ao programa e, em Santa Catarina (SC), 9,67% nesta condição. Neste grupo, estão as escolas pequenas do campo e aquelas com localização diferenciada que, dadas as características, possuem dificuldades de constituírem UEx próprias. Os requisitos mínimos para que os repasses sejam realizados é a adesão ao Programa, a atualização do cadastro ao final de cada mandato e não possuir pendências com prestação de contas de exercícios anteriores.

Há dois desafios colocados para as escolas contempladas pelo Programa através das EEx. O primeiro desafio é a falta de acesso aos recursos diretamente, o que implica repasses somente pelo valor *per capita*, sem a parcela fixa. O segundo, a opção de constituir UEx própria, por serem escolas com número de matrícula baixo, criando uma demanda de trabalho para a escola. Deste modo, o papel da EEx é essencial na execução dos recursos repassados indiretamente para essas escolas. O quadro 1 apresenta os valores de 2023 para o cálculo do repasse da parcela fixa.

Quadro 1. Valores da parcela fixa por tipologia de escola

Tipo de Escola	Repasse anual
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; urbana; com UEx	R\$ 1.850,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	R\$ 3.700,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	R\$ 1.850,00

Fonte: Resolução nº 05, de 18 de abril de 2023.

Os valores *per capita* por aluno/ano são apresentados no quadro 2 e continua valendo o valor referência de R\$ 20,00 por aluno (fator 1).

Quadro 2. Valores *per capita* por aluno/ano

Tipologia de Escola	Repasse por aluno ⁵
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx (fator 1)	R\$ 20,00
Alunos de escolas urbanas sem UEx (fator 2)	R\$ 40,00
Alunos de escolas rurais sem UEx (fator 3)	R\$ 60,00
Alunos de escola pública da educação especial e da educação bilíngue de surdos, matriculados em classes comuns do ensino regular (fator 5)	R\$ 100,00
Alunos de escola pública de educação especial e da educação bilíngue de surdos (fator 3)	R\$ 60,00
Alunos de escola pública com Atendimento Educacional Especializado – AEE e da educação bilíngue de surdos (fator 1)	R\$ 20,00

Fonte: Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022.

O montante repassado é calculado pela soma de um valor fixo, segundo a tipologia da escola, e pelo valor *per capita* por aluno, multiplicado pelo número de alunos matriculados. Cabe à UEx informar ao FNDE até 31 de dezembro de cada exercício os percentuais de recursos que desejarem receber, de capital ou de custeio. Quando essa informação não for registrada junto ao sistema, serão automaticamente repassados 80% de custeio e 20% para capital. É importante frisar que o valor fixo é somente repassado para as escolas com UEx. Não constituir a UEx, por si só, resulta em perdas de recursos para as escolas, uma vez que os repasses se constituem em uma soma de valor fixo e valor variável *per capita* por aluno.

Em 2018, o FNDE criou o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES) do PDDE para avaliar o desempenho das instituições na gestão dos recursos, o qual agrega três indicadores: adesão, execução e prestação de contas dos recursos (Resolução nº 15/2021). As principais razões do não atingimento das metas do programa são: falta de adesão/atualização cadastral no sistema PDDEWeb e falta de prestação de contas dos recursos, verificado nos resultados do IdeGES⁶, referência para identificar os problemas no acesso e na execução, e de possíveis intervenções para a materialização do PDDE. Esse índice contempla recursos extras, o que também exclui as escolas que recebem esse índice

⁵ O valor é definido por um fator de multiplicação do valor referência de R\$ 20,00, de acordo com a tipologia de escola.

⁶ Os relatórios da pesquisa maior, em andamento, estão disponíveis em: <https://www.ufrgs.br/cecampe-sul/documentos>

contempla recursos extras⁷, o que também exclui as escolas que recebem através da EEx. O índice adota critérios de mérito, uma vez que redistribui recursos não executados, destinando às escolas com melhor desempenho, representado pelas escolas com melhor execução do Programa e iniciativas exitosas de gestão.

3.1 Resultados e discussão da execução do PDDE nas EEx da região sul

Os recursos repassados pelo FNDE às redes de ensino devem ser aplicados no sistema financeiro quando não utilizados imediatamente. As aplicações no mercado financeiro são mecanismos para preservar o valor de compra dos recursos públicos, durante o período em que os recursos permaneceram sem movimentação, e estão previstas na legislação brasileira. O art. 18 da Resolução nº 15/2021, que orienta a execução do PDDE, prevê a aplicação automática em fundos de renda fixa de curto prazo, com liquidez diária dos rendimentos para a execução dos recursos do PDDE e Ações Integradas. Todavia, espera-se que os recursos sejam efetivamente executados em cada exercício financeiro, suprimindo as demandas das escolas. O Gráfico 1⁸ apresenta os recorrentes saldos nas contas das EEx estaduais ao longo do período analisado.

⁷ São saldos resultantes de recursos não executados por entidades com recursos suspensos (Art. 15 da Resolução nº 15/2021).

⁸ Os valores referentes aos saldos nas contas, constantes nos gráficos 1, 2, 3 e 4, são nominais

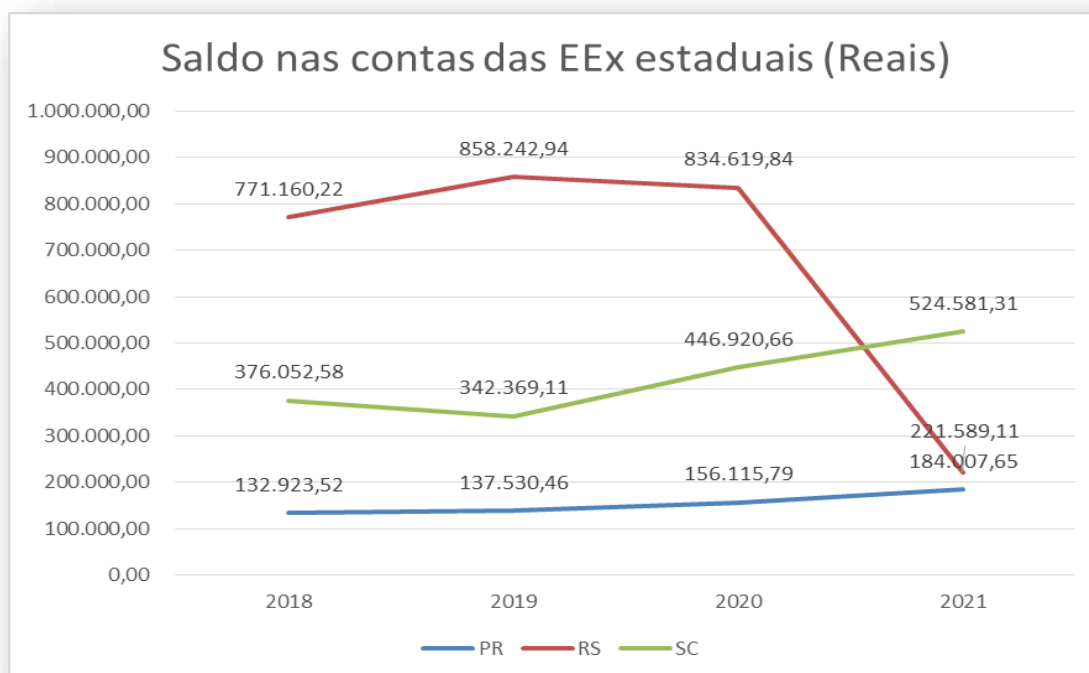


Gráfico 1. Saldos das EEx Região Sul

Fonte: FNDE – elaboração própria.

Assim como verificado por Medeiros et al (2021), as UEx apresentam saldo nas contas do programa. A título de ilustrar uma breve comparação da inexecução dos recursos ao longo do mesmo período, ainda que não tenha levantado os percentuais da execução, há saldos nas contas das UEx da região sul.

Quadro 3. Saldo nas contas das UEx -Região Sul (Reais)

	2021	2020	2019	2018
PR	24.884.744,14	22.366.005,98	18.929.912,64	20.909.162,27
RS	21.572.786,12	20.123.521,70	15.334.159,25	17.464.124,45
SC	36.184.829,59	29.648.145,10	24.885.622,31	28.096.922,50

Fonte: Fonte: FNDE – elaboração própria.

O que se espera ao final de cada exercício é não haver saldo nas contas e que os valores sejam executados a favor da melhoria da aprendizagem nas escolas.

Os dados sobre a execução dos recursos repassados para as EEx estaduais da região sul demonstram que, ao longo do período, os recursos não foram executados ou foram parcialmente executados. O gráfico mostra valores expressivos acumulados de anos anteriores e não executados no exercício do repasse, demonstrando a não execução por períodos seguidos. Isto também indica que o controle social e público não tem funcionado adequadamente no que diz respeito à execução do Programa no âmbito das EEx. O acesso às informações relativas a essas EEx não é disponível em portais abertos, ao contrário do que ocorre com as UEx, em que o controle tanto público quanto social é mais transparente.

Os gráficos a seguir apresentam os percentuais de execução em cada estado da região sul, considerando os repasses realizados às EEx, os saldos do ano anterior e os saldos acumulados no período de 2018 a 2021. O percentual de execução é definido considerando o repasse, o saldo do ano anterior e o saldo atual. Se o saldo atual estiver abaixo da soma do saldo anterior com o repasse realizado no exercício, significa que houve execução de pelo menos parte dos recursos. Quando o percentual de execução for igual a zero significa que não executaram nenhum valor dos recursos e ainda receberam os rendimentos de aplicações financeiras nas contas.

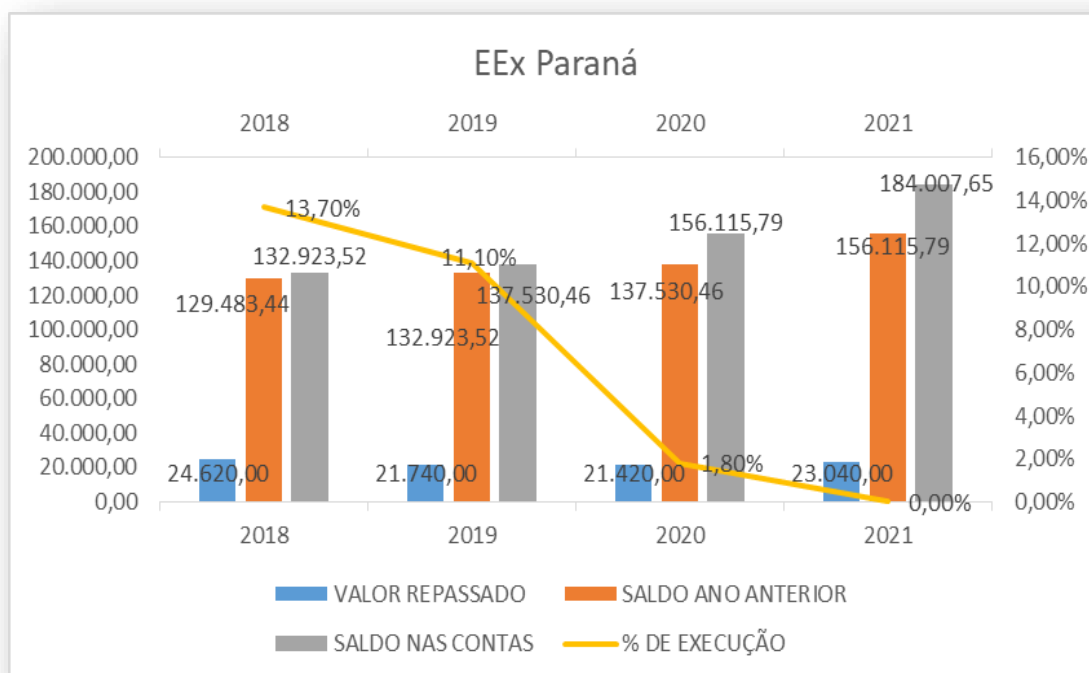


Gráfico 2. Percentual de execução dos repasses no período de 2018 a 2021, PR

Fonte: FNDE – elaboração própria.

Os dados revelam que a EEx do estado do Paraná executou um baixo percentual dos recursos repassados no período analisado. Em 2018 foi o maior volume gasto, 13,7%, e com o passar dos anos a execução foi caindo até 2021, quando nenhum valor foi executado. Esses recursos beneficiariam 17 escolas (2018), 14 escolas (2019), 15 escolas (2020, 2021). Ao dividir o saldo na conta da EEx em relação ao número de alunos que poderiam ser beneficiados, por exemplo, no ano de 2021, é possível calcular o valor *per capita* anual. A matrícula das 15 escolas beneficiadas foi de 384 alunos. Ao realizar o cálculo de quanto isso representa por aluno matriculado, em 2021, chegamos a um valor *per capita* de R\$ 479,18 na conta. Dessas 15 escolas, 10 escolas são de localização diferenciada, totalizando 240 alunos.

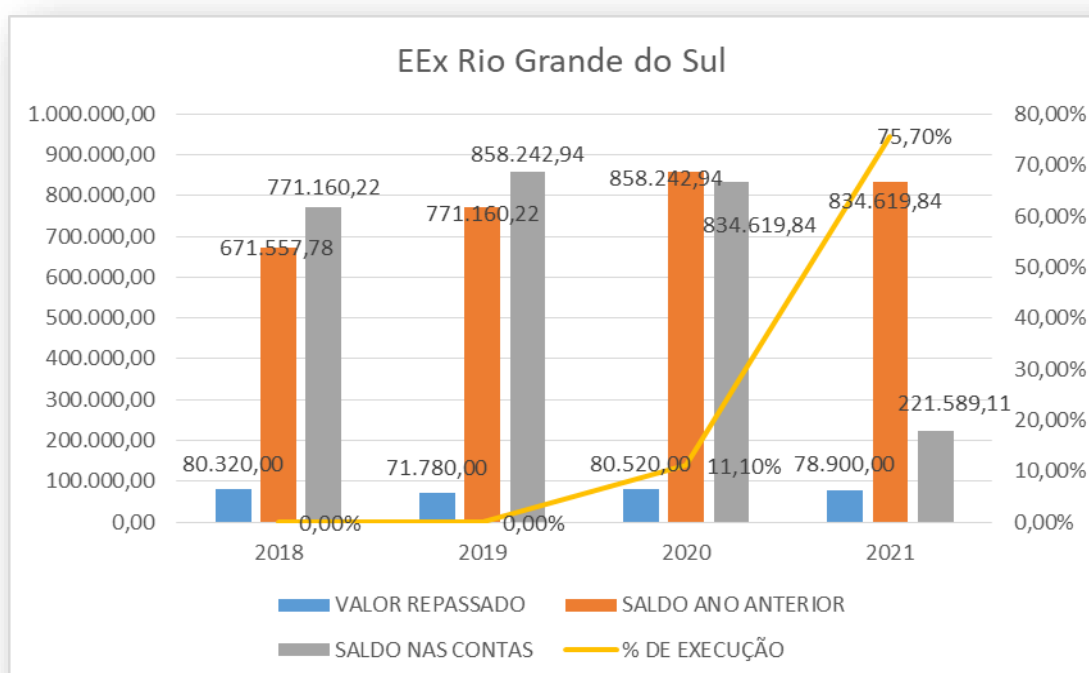


Gráfico 3. Percentual de execução dos repasses no período de 2018 a 2021, RS

Fonte: FNDE – elaboração própria.

O Rio Grande do Sul não executou os recursos nos anos 2018 e 2019. Em 2020, apenas 11,10%. Em 2021, este estado executou 75,7%. No período analisado, os recursos repassados beneficiariam 71 escolas (2018), 66 escolas (2019, 2020), 41 escolas (2021), todas com localização diferenciada, beneficiando 845 alunos. Realizando o mesmo cálculo, dividindo o saldo na conta por aluno beneficiado, em 2021, e considerando a matrícula de 845 alunos e o saldo, chegamos a um valor *per capita* de R\$ 262,24 na conta da EEx do estado do Rio Grande do Sul.

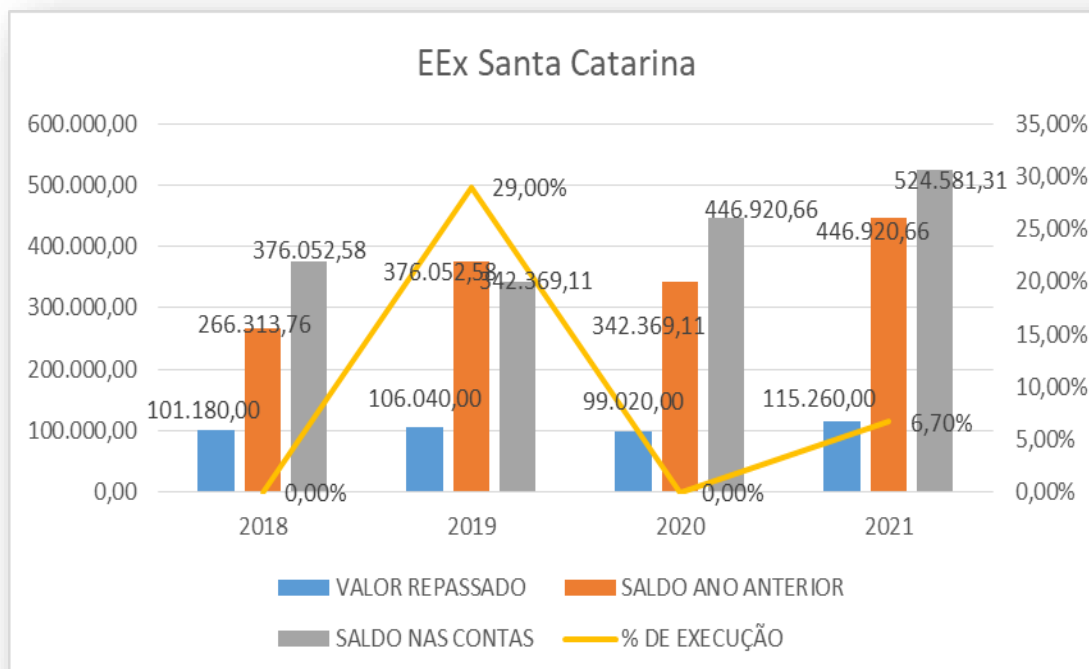


Gráfico 4. Percentual de execução dos repasses no período de 2018 a 2021, SC

Fonte: FNDE – elaboração própria.

Em Santa Catarina, a execução oscilou ao longo do período. Nenhum valor foi gasto nos anos de 2018 e 2020. Em 2019, foi executado 29% e, em 2021, o percentual executado foi de 6,7% do saldo. Neste estado, os recursos repassados beneficiariam 96 escolas (2018), 103 escolas (2019), 99 escolas (2020), 104 escolas (2021). Repetindo o exercício feito para os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, em 2021, o total de alunos beneficiados é de 2.804. Na EEx estadual de Santa Catarina, em 2021, alcançamos um valor *per capita* de R\$ 187,08 no ano. Neste total, estão 7 escolas com localização diferenciada, beneficiando 145 alunos.

A não execução dos recursos do Programa é recorrente, tanto nas EEx quanto nas UEx. Na pesquisa mais ampla da qual derivou este artigo, a principal razão apontada por ambas é a falta de recursos humanos para atender às inúmeras demandas da gestão escolar. Alguns gestores apontam o valor baixo repassado e priorizam a execução de outros recursos, como os da mantenedora própria, que são maiores geralmente. Outros fatores, como a rotatividade na gestão e a insegurança dos profissionais em executar os recursos, também são apontados por Medeiros, Corrêa e Castioni (2021) e por Mafassoli (2015). O programa ainda não passou por uma avaliação de impacto abrangente, nacionalmente, que permita apontar os principais desafios e entraves para a realização das despesas do programa, tanto pelas EEx quanto pelas UEx, sendo urgentes e necessárias pesquisas dessa natureza.

4 PALAVRAS FINAIS

O Programa passou por transformações ao longo da sua existência. Houve avanços importantes. Todavia, as barreiras estruturais históricas comprometem a gestão democrática e a redução das desigualdades educacionais. Por ser reconhecido como um programa voltado ao fortalecimento da gestão escolar e da autonomia financeira ao repassar, em caráter suplementar, recursos diretamente para as escolas, precisa avançar para produzir equidade progressiva (Callegari, 2020), dado o seu potencial de redução das desigualdades. É alarmante encontrar saldos expressivos nas contas das EEx em exercícios consecutivos quando sabemos que o aumento de recursos para a educação básica é uma luta constante. Este quadro, que persiste durante anos, demonstra as fragilidades ainda não superadas, especialmente relacionadas ao controle público e social da execução dos recursos, prejudicando o funcionamento do programa. A transparência pública da execução desses programas é quase inexistente em se tratando das EEx.

Uma das conclusões do estudo é que as pequenas escolas do campo e as escolas com localização diferenciada são as mais afetadas por não terem UEx. São justamente essas as escolas que apresentam uma realidade permeada por desafios na oferta escolar e cujos recursos do PDDE contribuiriam para a garantia da equidade progressiva, como apontado por Callegari (2020) em seu estudo. O reconhecimento desses grupos sociais, enquanto detentores de direitos, demandam políticas distributivas com efeitos efetivos na seara política. É preciso resolver os obstáculos que impedem o acesso aos recursos do programa. E, mais do que executar os recursos, em se tratando da maioria de escolas com localização diferenciada, é respeitar as características das escolas beneficiadas com estruturas e materiais pedagógicos adequados à realidade, bem como desenvolver pesquisas que busquem pistas de como qualificar o programa nessas escolas.

No Brasil, onde a qualidade da oferta escolar nas escolas públicas está fortemente ligada à disponibilidade de recursos, é perturbador constatar que recursos de programas, os quais fortalecem a autonomia e a gestão e auxiliam na manutenção e desenvolvimento da educação básica, sejam “esquecidos” nas contas das EEx estaduais. É um debate necessário e relevante às demandas da educação pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. 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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VDVf7j7jZbdj8X4cz7Pyy4R/?lang=pt#>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Observatório da Alimentação Escolar. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. São Paulo: FINEDUCA/OAE, 2021. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/1_NT_PNAE_Fineduca_OAE.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 5, de 18 de abril de 2023**. Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 06, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-18-de-abril-de-2023-477933103>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 27 de junho de 2022**. Altera o Anexo I à Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-6-de-27-de-junho-de-2022/view>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/funcionamento/copy_of_RESOLUOPDDEN15DE16DESETEMBRODE2021.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. **Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29010>. Acesso em: 24 jul. 2023.

CRESWELL, John Ward. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre, RS: Penso, 2014.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/JwvFBqdKJnvndHhSH6C5ngr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/BJjZvbgHXyxwYKHjTYCnn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jan. 2023

GATTI, Bernadete Angelina. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/XBpXkMkBSsbBCrCLWjzyWyB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2023.

INEP. 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. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.ppt. Acesso em: 10 fev. 2023.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba, PR: Intersaberes, 2014.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa; SANTOS, Robson dos; AZEVEDO, Alexandre Ramos de. As escolas com localização diferenciada e o direito à educação: um panorama (2007-2019). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**, v. 3, n. 4, p. 75-126, 2021. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4889/3884>. Acesso em: 12 mar. 2023.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo Afonso de. **A pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, SP: EPU, 1999.

MACHADO, Maria Goreti Farias; FARENZENA, Nalu. Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. In: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (org.). **Formação de Gestores Escolares para a Educação Básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre, RS: Evangraf, Escola de Gestores, 2016. p. 173-190.

MAFASSIOLI, Andréia Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, n. 12, p. 1-17, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67555>. Acesso em: 10 dez. 2022.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima; RUIZ, Maria José Ferreira. Percurso político e histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola e a parceria público-privada na gestão escolar. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 274-289, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643987>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MEDEIROS, Djailson Dantas de; CORRÊA, Maria Angélica Gonçalves; CASTIONI, Remi. Desequilíbrios econômicos no financiamento da escola: estudo dos saldos das contas do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Cadernos do FNDE**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 01-16, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/13>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009. p. 09-29.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/69339/R%20-%20T%20-%20MARIANA%20PELEJE%20VIANA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jul. 2023.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/publico/MARIANA_PELEJE_VIANA.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

Revisão gramatical realizada por: Letícia Corrêa Bitencourt Bianchi

E-mail: leticia.bianchi@ufrgs.br