

**ESPACIO  
ABIERTO**

Cuaderno Venezolano de Sociología

Volumen 32 N° 4 (octubre/diciembre) 2023, pp.229-241

ISSN 1315-0006. Depósito legal pp 199202zu44

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10107950>

# O programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como Política Educacional de Descentralização adotada pelo Governo Federal Brasileiro

*Kathy Souza Xavier de Araújo\* y Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra\*\**

## Resumo

O artigo tem por objetivo analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional e a sua relação com a descentralização. Apresentando alguns conceitos de descentralização e a resignificação sofrida ao longo dos anos por interferência do neoliberalismo e do capitalismo, tendo como base os critérios de mercado. A partir de uma revisão da literatura de artigos publicados entre o período de (2006-2022), fontes documentais, e legislação educacional. Utilizou-se de uma metodologia de caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e estratégia bibliográfico-documental, tendo a análise de conteúdo como método de análise de dados. Os resultados indicaram práticas de descentralização e autonomia implementadas nas escolas, contudo o Estado através das reformas adotadas, muitas vezes transferem suas responsabilidades para outras esferas, ao mesmo tempo que objetiva centralizar as diretrizes por meio de mecanismos de avaliação e controle.

**Palavras-chave:** Estado; Reforma do Estado; Programa Dinheiro Direto na Escola; Política educacional; Descentralização

\*Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, Brasil

E-mail: [araujoksx@gmail.com](mailto:araujoksx@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-8631-3731

\*\*Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, Brasil

E-mail: [gracinhavieira@yahoo.com.br](mailto:gracinhavieira@yahoo.com.br)

ORCID: 0000-0002-6943-0338

# The Direct Money at School Program as an Educational Decentralization Policy adopted by the Brazilian Federal Government

## Abstract

The article aims to analyze the Direct Money at School Program as an educational policy and its relationship with decentralization. Presenting some concepts of decentralization and the resignification suffered over the years due to the interference of neoliberalism and capitalism, based on market criteria. From literature review of articles published between the period (2006-2022), documentary sources, and educational legislation. An exploratory and descriptive methodology was used, with a qualitative approach and bibliographic-documentary strategy, with content analysis as a data analysis method. The results indicated practices of decentralization and autonomy implemented in schools, however, the State, through the adopted reforms, often transfers its responsibilities to other spheres, at the same time as it aims to centralize the guidelines through evaluation and control mechanisms.

**Keywords:** State; State Reform; Direct Money at School Program; Educational politics; Decentralization

## Introdução

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um Programa Federal de descentralização e transferência suplementar de recursos diretamente às instituições de ensino que ofertam a educação básica pública, visando contribuir com a melhoria da infraestrutura das escolas e seus processos pedagógicos. Em função da sua amplitude, o Programa pode ser considerado uma política universal (MAFASSIOLI, 2015).

Ao lado de outros programas federais, a exemplo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Caminho da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), dentre outros, o PDDE é considerado uma política significativa do governo federal, pois, além de promover a melhoria física e pedagógica das instituições de ensino, contribui, também, para o fortalecimento da gestão escolar, na medida em que favorece a participação da comunidade do entorno onde a escola se encontra, no processo de tomada de decisões, como reforça Peroni e Adrião (2007), tanto no que se refere aos aspectos financeiros quanto aos aspectos didático-pedagógicos.

Em análise às políticas públicas nacionais voltadas para a educação básica pública, nota-se uma evidente valorização sobre o PDDE e suas ações integradas, com fins de contribuir para a melhoria da infraestrutura das escolas e da parte pedagógica, além de fortalecer a gestão escolar, uma vez que oportuniza espaço para a participação da comunidade na tomada de decisão, tanto no que se refere aos aspectos financeiros, quanto aos aspectos didático-pedagógicos.

A administração pública tem como sua responsabilidade gerir recursos e bens públicos com o objetivo de buscar e oferecer aos cidadãos o bem comum. Para que o Estado consiga organizar sua atuação, manter sua estrutura e colocar em prática algumas políticas públicas, muitas vezes, tem que transferir a execução de alguns serviços para órgãos, agentes e pessoas jurídicas.

Sentimos a necessidade de conceituar “Descentralização”, desta forma, vejamos a visão de alguns autores sobre o conceito de descentralização.

De acordo com Zanete (2018),

*O Estado passa a atuar indiretamente através de entidades juridicamente distintas descentralizadas que serão responsáveis pelo serviço e por sua execução. As entidades passam a executar atos administrativos e são parte integrante da administração pública. Essas podem ser de direito público, direito privado, ou ainda, entidades que não sejam integradas à administração pública, como concessionárias. Independentemente do tipo de entidade a que é designada a descentralização não há possibilidade de ser retirado o caráter público do serviço (ZANETTE, 2018, p.3).*

Ou seja, delegar parte do poder de um órgão principal para outros adjacentes. A descentralização neste caso implica num repasse de autoridade, onde o Estado transfere plenos poderes sobre uma política para uma esfera municipal, estadual ou federal. Em um Estado descentralizado, os governos locais decidem de maneira independente de acordo com suas competências.

De acordo com Soares segundo avaliação dos processos de descentralização da Educação e da Saúde na América Latina, realizada pela CEPAL:

*Existem evidências de que a descentralização pode ter contribuído para ampliar as brechas Inter territoriais dos indicadores educativos e de saúde; e, ainda, que a descentralização foi considerada como importante fonte de corrupção e de perda de controle fiscal. Conclui afirmando que, sem um ‘adequado’ desenho do sistema de transferências e de apoio nacional, a descentralização pode acentuar as diferenças inter-regionais. (2002, p.78)*

Para Krawczyk (2002), a descentralização nas suas diferentes dimensões (para o mercado, para o Município e para a escola) consolida um dos principais eixos da reforma educacional em curso na América Latina, caracterizando uma nova organização e gestão do sistema educativo e da escola. O PDDE é pertinente, ainda, aos propósitos da reforma do Estado em curso, por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar.

Descentralização administrativa trata-se da atuação do Estado, através da transferência de titularidade da execução de serviços públicos, com intenção de que a administração pública seja capaz de realizar e cumprir suas funções e colocar em prática suas políticas públicas. O conceito de descentralização administrativa por Montano (2002, apud ADRIÃO e PERONI, 2007) é a “delegação, por parte do estado, de responsabilidade pela oferta de políticas públicas sociais a uma genérica sociedade civil [...] o Estado, mesmo se retirando da execução das políticas sociais, mantém-se como seu financiador ou cofinanciador”.

Indo de encontro a Adrião e Peroni, Malmegrin (2012) afirma que a descentralização é

não apenas a transferência de recursos, mas também, de capacidade decisória de instâncias superiores para unidades menores. O que dá a essas unidades comunitárias ou municipais autonomia para definir suas próprias prioridades de gestão de programas e projetos.

Historicamente, o processo de democratização e descentralização do poder no Brasil se deu a partir da reforma, na constituição brasileira em 1988 por influência do cenário internacional e por pressão interna de organizações não governamentais emergentes. Segundo Godoy (2011) a constituição promulgou a descentralização de poder com as seguintes características: 1) fortalecimento dos municípios. 2) criação de novas instituições e abertura para as novas organizações ou atores. 3) Estado e sociedade interagem para a solução dos problemas sociais.

## **Percurso metodológico**

Este artigo propõe o seguinte problema de pesquisa: o que revelam as últimas publicações sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional e a sua relação com a descentralização?

Para elucidar tal questionamento, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental, tendo se utilizado de artigos publicados no período de (2006-2022), fontes documentais e legislação educacional, onde a coleta de dados foi realizada no período de 01 de fevereiro a 05 de março de 2023. Este trabalho tem como objetivo analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional e a sua relação com a descentralização.

Diante das abordagens preliminares, esta pesquisa, de natureza exploratória e descritiva, foi construída na perspectiva qualitativa de Minayo (2014), em que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares e se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. De acordo com Triviños (1987), os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema, e as pesquisas descritivas, por sua vez, têm por objetivo descrever criteriosamente os fatos e fenômenos de determinada realidade, de forma a obter informações a respeito daquilo que já se definiu como o problema a ser investigado.

Em relação às etapas de construção, primeiramente foi realizado um levantamento bibliográfico e em seguida um levantamento documental, em prol de um melhor entendimento. Conforme Gil (2002, p. 62-63) a pesquisa bibliográfica e documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”, não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes. A técnica de coleta de dados deu-se através da análise dos artigos, de documentos, da legislação educacional e assim partindo para a análise de conteúdo na ótica de Bardin (1977).

Este trabalho está organizado em quatro seções. A primeira seção trata da introdução, onde é apresentado e contextualizado as principais características do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a metodologia da pesquisa. A segunda seção traz informações sobre descentralização educacional e a reforma do estado nacional nos anos de 1990. Em seguida, na terceira seção é abordado o Papel do FNDE e do PDDE no Financiamento Educacional. E uma quarta seção trazendo as considerações finais.

## Descentralização Educacional e a Reforma do Estado Nacional nos anos de 1990

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) têm profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo o PDDE parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos (GONÇALVES; LUZ; da CRUZ, 2004).

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, o país passou por uma série de políticas públicas que visavam à descentralização do poder da União, proporcionando autonomia para os estados e municípios. Dentro do contexto da descentralização da gestão pública, foi criado no ano de 1995, pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesse período o programa foi nomeado como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDF). Hoje o PDDE abrange escolas públicas do ensino fundamental, da rede estadual e municipal e as escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos.

*A descentralização foi um dos mais importantes eixos das reivindicações populares dos anos 70 e 80 contra a hierarquização do poder no regime militar — transcende para o universo da política hegemônica, ganhando outra significação no bojo das reformas dos anos 90. A nova retórica da descentralização que pretende estimular a participação da sociedade na esfera pública tem como finalidade a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola, no caso da educação. Assim, pode-se justificar a restrição do financiamento público para a educação, alegando que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas da falta de uma melhor administração dos mesmos (GONÇALVES; LUZ; da CRUZ, 2004, p.18).*

Conforme explica Bizzon,

*Com o intuito de compreender o processo de desregulamentação do Estado Nacional, empreendido no Brasil nos anos de 1990, apresenta-se uma breve contextualização do cenário que antecedeu a Reforma. Segundo estudos de Peroni (2003) e Cruz (2009), no período pós Segunda Guerra Mundial o Estado encontra-se em meio a uma demanda pungente de intervenção no processo de recuperação do capitalismo. Nessa perspectiva, coube ao Estado promover e direcionar políticas para investimento público para “[...] os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa, e tinham, ainda, o objetivo de garantir o pleno emprego” (PERONI, 2003, p. 22), era o chamado Estado de bem-estar social, e tinha caráter centralizador (BIZZON, 2022, p.6).*

Todavia, o Estado de bem-estar social não se propagou igualmente em todos os países. Nesse período, no Brasil, o Estado, alinhado com os acordos desenhados pela hegemonia norte-americana, buscou recursos para iniciar um intenso processo de industrialização, acarretando na “associação entre o Estado e os investimentos das grandes empresas estrangeiras” (PERONI, 2003, p. 41). O Brasil é considerado um país da periferia

capitalista, com resquícios da sua *“gênese colonial, escravagista e conservadora”*, em que *“a industrialização ocorreu de forma tardia, truncada e internacionalizada e o Estado teve de assumir o comando do processo de desenvolvimento”* (PERONI, 2003, p. 35-36).

Na mesma perspectiva, Fiori (1995, p. 59) destaca que caberia ao Estado: [...] promover o crescimento, administrar o ciclo econômico, disciplinar a distribuição social da riqueza e comandar a inserção mundial dos interesses nacionais, o que outorga a este estado uma posição decisiva na reprodução econômica, social e política dessas sociedades. Entretanto, Peroni (2003) destaca que a forma de industrialização assumida pelo Estado brasileiro acelerou o processo de urbanização, aumentando o número de desempregados nos centros urbanos, resultando em um sistema social excludente.

Em 1964, com o Golpe Militar, o processo de centralização foi intensificado. Porém, segundo Lobo (1990), durante o período de autoritarismo, mesmo quando a centralização era o projeto político, o discurso da descentralização aparecia, entretanto, por não ser coerente com o projeto de Estado naquele momento, não houve implementação concreta. Após o período de ditadura, almejando ascender aos padrões dos países desenvolvidos, o Brasil precisou se adequar ao ideário neoliberal, entretanto, é importante destacar que *“nessa fase de transição, vivemos a crise da dívida externa, que aprofundou a crise fiscal no Estado brasileiro”* (PERONI, 2003, p. 46).

Sendo assim, embora alguns autores afirmem que a crise que assolava as economias da América Latina, em especial do Brasil, era de origem fiscal, ficou claro, segundo estudos de Vera Peroni, que essa era apenas uma das facetas da crise do capital que estava em curso naquele momento, bem como as relações estabelecidas por meio da dívida externa dos países da América Latina com organismos internacionais, como Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A partir desse cenário, observa-se que:

*[...] na correlação de forças internacionais, os países periféricos, de alguma forma, pagam a conta da crise do capital, assim como, no interior desses países, quem paga a conta são as classes subalternas, pois as políticas de ajuste retiram da classe trabalhadora as mínimas conquistas sociais através do argumento de que ‘estamos em crise’* (PERONI, 2003, p. 51).

Diante desse quadro, os ideais Neoliberais que foram propagados nos anos de 1970 e 1980, e difundiam a “[...] redução drástica do papel do Estado na economia, por meio de privatização, desregulamentação da economia e contenção de gastos públicos” (CRUZ, 2009, p. 64), ganham força no cenário político-econômico nacional. A partir dos anos 1990, com a consolidação das teses neoliberais e a Reforma do Estado brasileiro, houve a redefinição do seu papel, por meio de uma administração pública gerencial.

Nesse contexto, a descentralização das políticas sociais, parte do projeto da Reforma, assume papel importante na transferência de funções de gestão para estados e municípios. Peroni (2003) afirma que o formato de descentralização assumido no País não proporcionou maior participação e controle social, pois, partindo da lógica adotada pelo governo federal de responder a uma crise fiscal, o objetivo era racionalizar recursos e atribuir à sociedade responsabilidades que até então eram da esfera do Estado.

Segundo estudos de Peroni (2003), o governo FHC diagnosticou que a crise pela qual o capitalismo passava era causada pelo tamanho do Estado. Nesse contexto, foram definidas políticas de caráter descentralizador, por meio das quais as menores esferas de

governo ficaram incumbidas da execução das políticas públicas. Seguindo essa linha de análise, é possível perceber que:

*[...] o novo formato previsto na CF de 1988, no que se refere ao compromisso com a descentralização tributária para Estados e Municípios, a política redistributiva empreendida pela União nos anos de 1990 remodelou a Constituição e introduziu em novo pacto federativo que determinou, no campo educacional, uma nova configuração na gestão escolar (FALCÃO, 2011, p. 59).*

A descentralização, nesse caso, configurou-se na municipalização das matrículas, uma vez que se estabeleceu que o financiamento educacional ficaria a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Onde essa municipalização decorreu de política de financiamento, instituída pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), induzindo o aumento das matrículas do ensino fundamental na esfera municipal.

De acordo com estudos de Falcão (2011), a descentralização foi uma ferramenta de gestão que o Estado brasileiro se valeu para retirar-se do financiamento das políticas públicas, em um cenário em que era necessário que se estabelecesse caminhos possíveis para contemplar os acordos firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien na Tailândia, em março de 1990, que determinou a priorização de formação educacional para a população de 7 a 14 anos.

Partindo da observação do contexto apresentado, é possível identificar a influência que organismos internacionais tiveram na definição das políticas educacionais dos anos de 1990, haja visto que a Conferência Mundial de Educação para Todos foi “[...] patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial” (PERONI, 2003, p. 93).

Cabe ressaltar que, no decorrer dos anos 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96 e a Emenda Constitucional (EC) 14/96 foram marcos legais importantes, que, via regime de colaboração, consubstanciaram a descentralização do sistema educacional no país. Após breve exposição e análise do contexto histórico que levou à implementação das políticas de descentralização dos recursos financeiros destinados à educação, compreende-se que as políticas adotadas a partir dos anos de 1990, na busca por alternativas para o enfrentamento da crise do capital, e no intuito de atender orientações dos organismos multilaterais, fazem parte do processo de desregulamentação do Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, o FNDE, enquanto órgão executor das políticas educacionais, assume um importante papel na captação de “[...] recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação, em especial à universalização do ensino fundamental” (CRUZ, 2009, p. 201). Sendo assim, apresentamos a seguir um breve panorama da função delegada ao FNDE, de gerir e executar políticas públicas educacionais, assim como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) enquanto política educacional de descentralização adotada pelo governo federal.

## **O Papel do FNDE e do PDDE no Financiamento Educacional**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é criado em 21 de novembro de 1968, com a Lei nº 5.537 e o Decreto nº 872, de 15 de novembro de 1969, no

contexto da ditadura militar, *“momento em que o governo cortou recursos da educação, inclusive suprimindo-lhe a vinculação constitucional”* (CRUZ, 2009, p. 201). O FNDE é uma autarquia, que tem vinculação direta com o MEC, e objetiva [...] *financiar as ações suplementares voltadas, principalmente, ao ensino fundamental público ofertado por estados e municípios, viabilizando o que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função redistributiva e supletiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino* (CRUZ, 2009, p. 201).

Trata-se de um órgão executor de políticas educacionais, de administração indireta, entretanto sua participação no processo de definição dessas políticas é ativa, não se restringindo apenas às questões de caráter operacional, pois a autarquia também propõe ao MEC a implementação de novas políticas. Cabe ressaltar que a representatividade do FNDE, em gerir recursos federais destinados à educação básica, é de extrema relevância, isso pode ser verificado por meio de pesquisas que apontam que a participação da autarquia *“[...] no total dos recursos para educação básica, sob responsabilidade do MEC, representou, em 2006, 93,04%, ou seja, quase a totalidade desses recursos”* (CRUZ, 2009, p. 288). *Conforme definido pelo artigo 211 da CF de 1988, a União tem função supletiva e redistributiva de recursos, objetivando “garantir a equalização de oportunidades educacionais, e o padrão mínimo de qualidade do ensino”* (CRUZ, 2009, p. 23).

Nessa perspectiva, o FNDE, por meio de seus programas e ações, é um importante órgão do governo federal, que viabiliza a execução de tal função. Considerando o até aqui exposto, serão apresentadas a seguir as características do Programa Dinheiro Direto na Escola, partindo da premissa de que o PDDE é um importante instrumento de transferência automática de recursos para as escolas públicas. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é parte das políticas descentralizadas de financiamento educacional, gerida pelo FNDE, que destina recursos da União a toda educação básica. O Programa foi criado no ano de 1995, durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, e era destinado somente ao ensino fundamental.

Até o ano 2008 a abrangência do Programa era restrita ao ensino fundamental, entretanto, em 2009, com a publicação da Medida Provisória (MP) 455, de 28 de janeiro, e posteriormente da Lei nº 11.497, de 16 de junho, toda a educação básica passa a ser contemplada pelo PDDE. Outro fator importante, que pode ser apontado como condição para a expansão da abrangência do Programa, foi a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 59, que ampliou a obrigatoriedade da educação escolar, para a faixa etária dos quatro aos 17 anos.

Cabe também ressaltar que, com a edição da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, o PDDE ampliou seu raio de atuação, pois, além das unidades escolares, *“[...] o programa passou a atender, também, polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica”* (FNDE, 2013, p. 23).

O PDDE foi o primeiro programa de transferência direta de recursos federais para as escolas de ensino fundamental, e passou a vigorar no Brasil por meio da Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, quando esta: [...] aprova o manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estaduais e municipais de ensino fundamental, no financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, primeira denominação do PDDE, que assume esta designação desde 1998 (CRUZ, 2009, p. 223).

Trata-se de um programa de complementação financeira para as escolas públicas, sendo uma das formas que o processo de descentralização do financiamento educacional assume no País. Mafassioli (2015) faz a análise do programa quando este completa 20 anos de existência. A partir de seus estudos, e almejando relacionar a gênese do programa com seu contexto atual, é possível observar que o PDDE integra uma política de financiamento que perpassa sete governos federais ao longo de seus 24 anos de existência e, apesar das incertezas que circundam a política educacional atualmente no País, até o momento mantém sua continuidade no atual governo.

De acordo com Mafassioli (2015), durante o período que compreende o segundo governo FHC (1999 a 2002), a efetivação do PDDE esteve condicionada a um contexto de Estado regulador do mercado, que não se responsabilizava pela execução de suas políticas. Nos dois governos Lula (2003 a 2010), o Programa teve continuidade *“inicialmente com os mesmos fundamentos da política herdada de seu antecessor, Fernando Henrique”* (MAFASSIOLI, 2015, p. 5).

Entretanto, cabe destacar algumas mudanças ocorridas no PDDE nesse período. Como, por exemplo, o valor de repasse às escolas, que foi alterado a partir do ano de 2004, por meio da Resolução FNDE nº 10, de 22 de março, que alterou a tabela e acrescentou um fator moderador/fator de correção, objetivando amenizar as disparidades observadas nas transferências de recursos para escolas de classe igual, mas com matrículas diferentes.

O PDDE, sendo um dos programas geridos pelo FNDE, é também um importante instrumento de respaldo da União, ao atender o que está disposto no artigo 211 da CF de 1988, que prevê a função supletiva e redistributiva de recursos. O Programa tem por objetivo a *“[...] melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático”* (MAFASSIOLI, 2015, p. 3).

Isso ocorre por meio da destinação de recursos financeiros: [...] em caráter suplementar, a escolas públicas da educação básica (e casos específicos) para uso em despesas de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias, etc.); de material didático e pedagógico; e também para realização de pequenos investimentos, de modo a assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, além de reforçar a participação social e a autogestão escolar (FNDE, 2017).

Os recursos públicos, recebidos por meio do PDDE, possibilitam às instituições escolares realizar despesas de dois tipos: custeio e capital. O primeiro abarca os recursos destinados à *“aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola”*, o segundo, os recursos destinados a *“[...] cobrir despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial”* (MAFASSIOLI, 2015, p. 3).

Durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, o Programa passou por mudanças significativas. Partindo dessa perspectiva, torna-se imprescindível, portanto, destacar a Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013, que trata dos critérios de repasse e execução do PDDE com o objetivo de sistematizar e aperfeiçoar os procedimentos. A Resolução, ao dispor sobre critérios para repasse e execução do Programa, almejou beneficiar seu funcionamento, na medida em que racionaliza e simplifica os procedimentos administrativos, ainda sob a égide de uma perspectiva neoliberal de eficiência e eficácia, consolidada no País a partir dos anos 1990, conforme já abordado neste trabalho.

Quanto à definição das instituições escolares que podem ser beneficiadas com os recursos do programa, o artigo 3º da Resolução do FNDE/CD, nº 10/2013, destinava os recursos do PDDE a escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial (BRASIL, 2013).

No entanto, a Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, em seu artigo 2º, altera o texto anterior, e dispõe que os recursos financeiros do Programa são destinados aos estudantes matriculados em escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; escolas públicas de educação especial das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

A proposta do PDDE prevê uma participação social efetiva, bem como a possibilidade de um processo operacional mais rápido, haja vista que a destinação dos recursos, por ser feita diretamente às instituições de ensino, deve assegurar que os mesmos não se percam em meio a processos excessivamente burocráticos. A transferência é realizada anualmente às escolas, por meio da Unidade Executora Própria (UEX), sendo esta uma:

*[...] entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar conta dos recursos destinados às referidas escolas (FNDE, 2006, p. 7).*

Cabe ressaltar que a criação das UEX viabiliza instituir, na gestão de recursos públicos, uma entidade privada. A justificativa utilizada pelo governo é a de que as UEX possibilitariam dar “*maior flexibilidade e agilidade na utilização dos repasses*” (MAFASSIOLI, 2015, p. 5). A obrigatoriedade do repasse de recursos financeiros diretamente às UEX tem início a partir da Resolução nº 034, de 04 de março de 1997.

Considera-se que, embora seja parte da política de descentralização, ainda que de maneira limitada, o PDDE, por ser um programa de transferência automática de recursos, que demanda a composição de Unidades Executoras na gestão dos recursos descentralizados, é um instrumento de inserção da comunidade na escola. Entende-se, portanto, que o Programa, ao transferir funções operacionais de gestão de recursos, do Estado para a escola, é um importante instrumento descentralizador, oriundo da política de financiamento educacional do País, na medida em que, “*[...] o modelo de descentralização do PDDE, transfere a responsabilização da execução de recursos públicos da educação, bem como de seu controle para os membros escolar e local, representada por organizações sociais sem fins lucrativos*” (DUTRA FILHO, 2006, p. 17).

Entretanto, embora sua proposta seja incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social, é preciso considerar e questionar se, de fato, os recursos financeiros disponibilizados pelo programa propiciam às instituições escolares contempladas condições de “*[...] contribuir para o provimento das necessidades prioritárias, para a garantia de seu funcionamento e a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica*” (BRASIL, 2013).

E como estratégia de descentralização e para melhorar a gestão do PDDE e Ações Agregadas, o FNDE firmou parcerias com Universidades Brasileiras e instituiu os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais

(CECAMPE), que estão trabalhando de forma descentralizada objetivando a realização de assistência técnica, monitoramento e avaliação da gestão dos recursos financeiros do PDDE, nas cinco regiões do Brasil, visando contribuir com a execução do referido programa, conforme aspectos normativo-legais, além da identificação e disseminação das boas práticas de gestão das entidades.

Apesar do PDDE estimular a autonomia gerencial da própria dotação de recursos federais para a manutenção das escolas (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 52), vários estudos revelam dificuldades enfrentadas na operacionalização do PPDE. Um deles focaliza no papel do gestor e aponta que a introdução de uma lógica gerencialista, introduz a figura do “gerente de programas” e a escola de “empresa”, o que caracteriza um hibridismo entre gestão democrática e uma gestão gerencialistas (MAFASSIOLI, 2015).

## Considerações Finais

A concepção de descentralização e autonomia é empregada pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), uma política pública criada há mais de 20 anos e que tem colaborado na melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. Entretanto, os trabalhos apontam problemas por parte dos gestores escolares, motivo pelo qual se apresentam com dificuldades para planejar, monitorar, e, conseqüentemente, também lhes faltam o preparo para executarem, de forma satisfatória, o programa.

Situação que se agrava devido ao modelo organizacional no qual se encontram fundamentadas, marcado por vários mecanismos de controle e procedimentos burocráticos, e pela submissão a regramentos jurídicos, por sua vez, cada vez mais rígidos e inflexíveis. Como estratégia de descentralização e para melhorar a gestão do PDDE e Ações Agregadas, o FNDE firmou parcerias com Universidades Brasileiras e instituiu os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPE), que estão trabalhando de forma descentralizada objetivando a realização de assistência técnica, monitoramento e avaliação da gestão dos recursos financeiros do PDDE, nas cinco regiões do Brasil, visando contribuir com a execução do referido programa, conforme aspectos normativo-legais, além da identificação e disseminação das boas práticas de gestão das entidades.

No Brasil já houveram muitas políticas de viés descentralizador, porém verifica-se que os conceitos de descentralização definidos por alguns setores da comunidade educacional sofreram uma resignificação no âmbito da reestruturação produtiva do capitalismo, tendo como base os critérios de mercado. Alguns autores também criticam algumas práticas de descentralização e autonomia implementadas nas escolas, porque em muitas das vezes o Governo Federal com suas reformas acaba transferindo suas responsabilidades para outras esferas, ao mesmo tempo que objetiva centralizar as diretrizes por meio de mecanismos de avaliação e controle. Sendo assim, podemos considerar que esta categoria chamada “Descentralização” é um tanto polêmica em se tratando de políticas educacionais no contexto brasileiro.

## Referências

ADRIÃO, T; PERONI, V. (2007) “Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública”. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267.

BATISTA, I. M. S. (2019) “Aspectos da gestão dos recursos do programa dinheiro direto na escola (PDDE): um estudo de caso em uma escola pública do interior da Bahia (2017- 2018)”. **Revista Valore**, v. 4, [s.n], p. 103-119.

BIZZON, C. A. M. C. (2022) “Financiamento da Educação: uma breve análise do PDDE no município de Paranaguá/PR”. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 29.

CARVALHO, N. J.; MARIOTINI, S. D. (2017) “A função do PDDE: a gestão dos recursos financeiros destinados à educação básica”. **Cadernos de Educação: Ensino e Sociedade**, Bebedouro - SP, v. 4, n. p. 332-349.

CRUZ, R. E. da. (2006) “Relações federativas e o financiamento da educação”. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 47-64.

CRUZ, R. E. da. (2009) Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. **Tese (Doutorado em Educação)** – Universidade de São Paulo, São Paulo.

CRUZ, R. E. da. (2012) “Os recursos federais para o financiamento da educação básica”. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, n. 7.

DUTRAFILHO, A. F. (2006) Análise das Organizações Sociais, constituídas no Âmbito das escolas públicas do Ensino Fundamental, para gerir os recursos do PDDE. 2006. 42 f. **Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais)** – Universidade de Brasília, Brasília.

FALCÃO, M. S. M. (2011) A gestão democrática e descentralização dos recursos financeiros no município de Dourados – MS (2005-2008). 2011. **Tese (Doutorado em Educação)** – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIORI, J. L. (1995) **O vôo da coruja: uma leitura não-liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Educere.

GONÇALVES, F. W. de A. S.; LUZ, L. X.; CRUZ, R. E. (2004) “O Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) como política educacional do estado contemporâneo”. **Série-Estudos: periódicos do mestrado em educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142.

LOBO, T. (1990) “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental”. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 74.

MAFASSIOLI, A. S. (2015) “20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública”. **Fineduca -Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n.12.

MOREIRA, A. M. A. (2012) “Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola”. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1.

OLIVEIRA, M. S.; LIMA, M. F. (2015) Um estudo sobre o programa dinheiro direto na escola (PDDE) e a gestão das escolas públicas estaduais de Irati-PR. **[Anais...] XII Congresso Nacional de Educação**, [s.n], [S.l].

PERONI, V. M.V. (2003) **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã.

PERONI, V.M.V.; ADRIÃO, T. (2007) **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

PERONI, V. M. V. (2010) “A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado”. **Revista de Educação Pública–UFMT**, v. 19, n. 40, maio/ago. p. 215-227.

ZANETTE, L. Z. (2018) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), descentralização e autonomia da unidade escolar. **Monografia (Especialização em Educação)** – UFSJ, Minas Gerais.

## Documentos oficiais

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico.

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

BRASIL. FNDE. (2020) **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais CECAMPE**. Brasília/DF.

BRASIL. (2014) **Manual de Orientação para constituição de Unidade Executora Própria**. Ministério da Educação, Brasília.

BRASIL. FNDE. (2014) **Apresentação o que é o PDDE: Programa Dinheiro direto na Escola**. Brasília.