

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: A EXPERIÊNCIA DO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA 122 MIL ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA NO FORTALECIMENTO DA AUTOGESTÃO ESCOLAR

Andreia Couto Ribeiro
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasil
andreia.ribeiro@fnde.gov.br

Michele Lessa de Oliveira
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasil
michele.lessa@fnde.gov.br

Introdução

Este resumo tem por objetivo apresentar o relato de experiência da implantação e das estratégias de monitoramento de um programa de repasse direto de recursos da esfera federal para as escolas públicas de Educação Básica brasileiras.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é uma política pública federal do Brasil, instituída em 1995, com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas públicas das redes municipais, estaduais e distritais de Educação Básica dos 5.570 municípios, 26 estados e do Distrito Federal. O repasse de recursos visa suplementar aos valores repassados por estados e municípios brasileiros às escolas. O programa tem caráter universal, isto é, todas as escolas públicas brasileiras podem participar do Programa. Atualmente ele atende 122,7 mil escolas de 5.546 municípios, de todas as unidades da federação, alcançando cerca de 33 milhões de estudantes.

Ao longo do tempo, a cada ano, o PDDE vem se consolidando como política de Estado, sendo atualmente regulamentado pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fundamentada no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que “A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, [...] **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios**”.

A gestão de recursos do PDDE

No âmbito escolar, as prioridades de uso dos recursos devem ser definidas com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar. Os recursos do PDDE podem ser empregados em: 1) na aquisição de material permanente

(televisões, projetores, bebedouros, bicicletários e outros); 2) na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; 3) na aquisição de material de consumo; 4) na avaliação de aprendizagem; 5) na implementação de projeto pedagógico; 6) no desenvolvimento de atividades educacionais; dentre outras.

O processo de utilização dos recursos é simplificado, não necessitando de realização de processo excessivamente burocráticos, como por exemplo procedimentos licitatórios por parte das escolas. A desburocratização no processo de uso dos recursos públicos é devido à criação de uma Unidade Executora (UEX) para cada escola, entidade formada por membros da sociedade civil organizada, como a Associação de Pais e Mestres, a Caixa Escolar, o Conselho Escolar ou outra instituição representativa dos segmentos que compõem a comunidade escolar e a população no seu entorno. A UEx é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, autônoma, com personalidade jurídica elegível para receber os repasses financeiros do FNDE.

Os procedimentos para a aquisição de materiais e bens e/ou contratações de serviços podem ser descritos em 5 (cinco) passos, comentados a seguir:

1º Passo: Levantamento e seleção das necessidades prioritárias;

2º Passo: Realização de pesquisas de preços;

3º Passo: Escolha da melhor proposta;

4º Passo: Aquisição e/ou contratação; e

5º Passo: Guarda da documentação.

Desde 2008, diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC) passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do Brasil. Essas transferências financeiras que, no âmbito do PDDE, passaram a ser designadas de ações integradas, contribuem para a implementação de políticas do MEC com objetivos específicos, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) a incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas.

Os recursos e o monitoramento do PDDE

Em 2021, foram descentralizados recursos para 122.718 escolas, no valor total empenhado de R\$ 2.237.916.710,00, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Valores repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola e suas ações Integradas para as escolas brasileiras em 2021.

PDDE Básico e Especial - Total Repassado			
Programa PDDE	Qtd. Municípios	Qtd. Escolas	Valor repassado
PDDE Básico	5545	121541	R\$ 921.375.813,00
Educação Especial	1126	1177	R\$ 6.874.630,00
Total	5546	122718	R\$ 928.250.443,00

Ações Integradas - Total Repassado				
Programa PDDE	Qtd. Municípios	Qtd. Escolas	Qtd. Estudantes	Valor repassado
Emergencial	5511	103112	37.047.516	R\$ 172.199.021,00
Ed. Conectada	5378	92992	30.835.601	R\$ 297.927.692,00
Tempo de Aprender	3846	28362	9.246.451	R\$ 165.449.955,00
Sala de Recursos	2623	11785	8.316.363	R\$ 307.420.000,00
Novo Ensino Médio	3697	9335	3.927.416	R\$ 175.879.981,00
Educação e Família	1607	4521	2.537.517	R\$ 12.657.000,00
Brasil na Escola	1467	5299	2.199.732	R\$ 80.520.258,00
Campo	1575	5986	823.580	R\$ 79.444.600,00
Total	5532	107328	95.154.510	R\$ 1.309.666.267,00

Total	Qtd. Municípios	Qtd. Escolas	Valor repassado
	5547	123063	R\$ 2.237.916.710,00

TOTAL repassado PDDE Básico e Ações Integradas

R\$ 2.237.916.710,00

Filtre por Programa, Esfera, UF, Mun. ou Escola:

Programa

 Acessibilidade 2019
 Agua 2019
 Agua 2020
 Basico - 1 parcela
 Basico - 2 parcela

Ano

 2022
 2021
 2020
 2019

Nome do Município

 Pesquisar
 ABADIA DE GOIAS
 ABADIA DOS DOURADOS
 ABADIANIA
 ABAETE

Esfera

 APAE
 ESTADUAL
 MUNICIPAL

Nome da Escola

 Pesquisar
 0101001 ESCOLA MUNICIPAL VICENTE LICINIO CARDO...
 0101003 ESCOLA MUNICIPAL DARCY VARGAS
 0101004 ESCOLA MUNICIPAL BENJAMIM CONSTANT
 0101005 ESCOLA MUNICIPAL GENERAL MITRE
 0101006 ESCOLA MUNICIPAL FRANCISCO BENJAMIM G...

UF

AC

AL

AM

AP

BA

CE

DF

ES

GO

MA

MG

MS

MT

PA

PB

PE

PI

PR

RJ

RN

RO

RR

RS

SC

SE

SP

TO

Fonte: FNDE 2022

Se, por um lado, a descentralização de recursos tem a vantagem de responder às necessidades específicas de cada escola, de forma mais rápida e menos burocrática, por outro lado, aumenta o esforço necessário para acompanhar e controlar a execução por parte dos órgãos centrais, evitando que as finalidades da política sejam desvirtuadas no processo de execução.

A descentralização torna muito mais difícil o trabalho de identificar tempestivamente falhas durante a execução, pois exige o desenvolvimento de soluções tecnológicas, estratégias de análise de dados, pesquisas de avaliação que possibilitem acompanhar a implementação e compartilhar com os agentes parceiros os resultados das atividades de monitoramento e avaliação. Também demanda expressivo esforço de coordenação nacional para que, em alguma medida, as ações dos diversos atores se articulem em torno dos propósitos comuns das políticas. Essa sintonia é importante para identificar e corrigir tempestivamente as falhas que surgirem no processo de execução, assim como para avaliar a qualidade e efetividade dos resultados alcançados.

Diante deste cenário, a fim de qualificar o monitoramento do desempenho das escolas na execução dos recursos do PDDE, foi criado o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE, um indicador composto que permite o desempenho da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar em todo território nacional, de forma a orientar a ação governamental para a melhoria dos programas, apoiar o controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

O Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do Programa Dinheiro Direto na Escola (IdeGES-PDDE) agrega três indicadores:

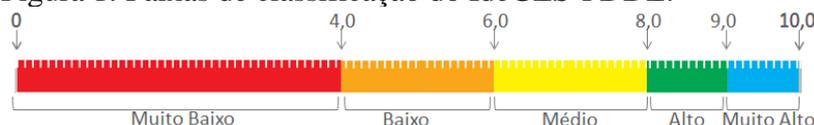
- 1) adesão (proporção de escolas que aderiram ao PDDE em relação ao universo de escolas públicas de Educação Básica do Censo Escolar);
- 2) execução (proporção dos recursos disponibilizados executados pelas entidades); e
- 3) prestação de contas (proporção de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva” em relação ao total de prestações que deveriam ter sido entregues).

CÁLCULO: média simples, onde o valor de cada um dos índices (IAd, IEx, IrPC) é somado, multiplicado por 10 e dividido por 3 (número de índices).

$$\text{IdeGES PDDE} = \left(\frac{(IAd + IEx + IrPC) * 10}{3} \right)$$

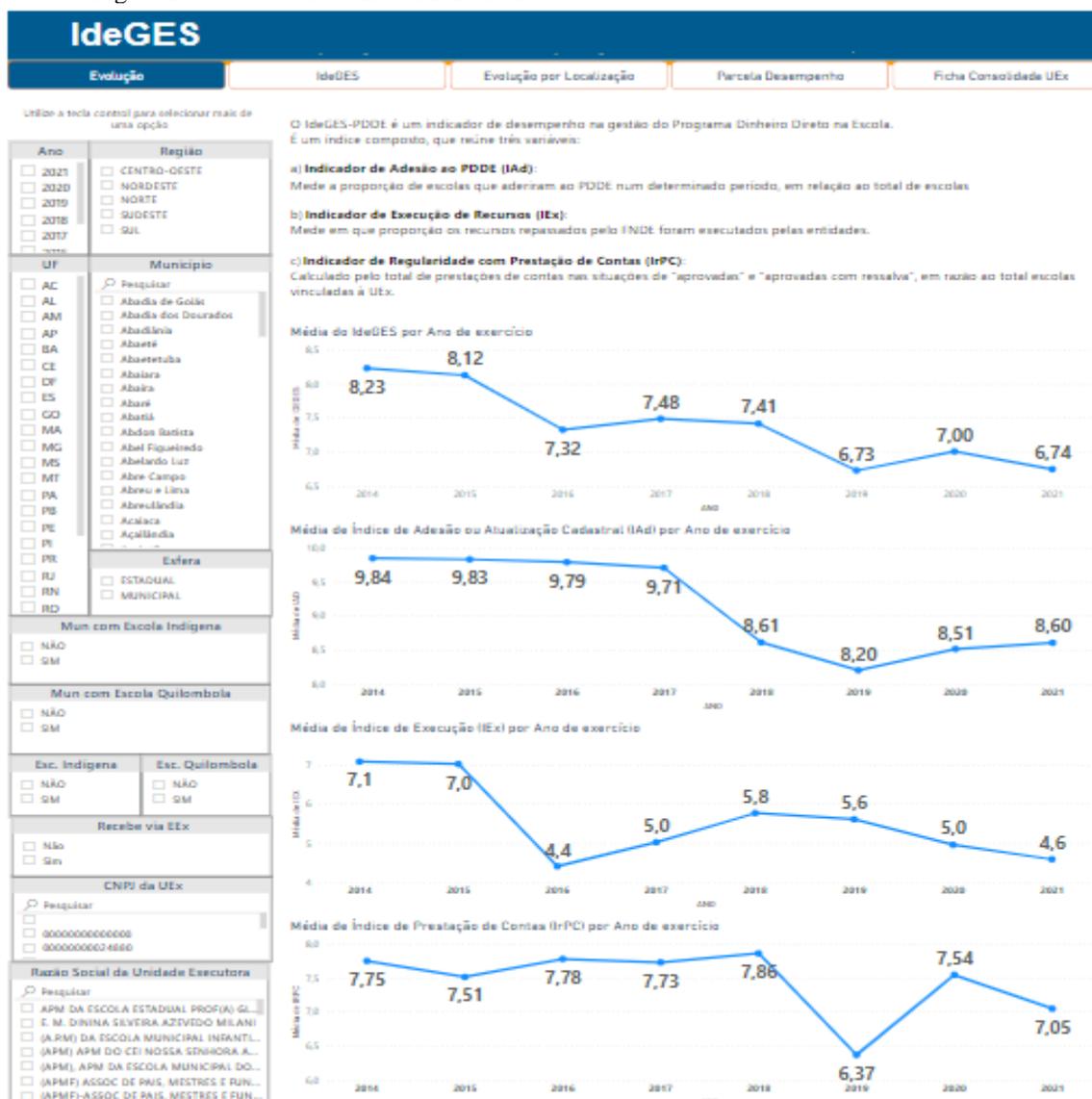
O índice (IdeGES) varia de 0 a 10 e possui periodicidade anual. A granularidade do índice chega ao nível de cada escola (PDDE), sendo possível aferir por rede de ensino (estadual ou municipal), localização geográfica (regiões, estados, meso, microrregiões e municípios) e porte de municípios (grandes, médias e pequenas cidades).

Figura 1: Faixas de classificação do IdeGES-PDDE.



Os resultados dos índices de gestão são publicados no site do FNDE por meio de painéis BI, como, por exemplo:

Figura 2 – Painel do IdeGES PDDE - 2021



Fonte: Monitore o PDDE – FNDE

O IdeGES está sendo utilizado em cinco propósitos:

- a) favorecer e/ou viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do programa ao permitir a identificação de quais são os problemas (adesão, execução, prestação de contas, uso do sistema).
- b) identificar as localidades com desempenhos mais críticos para orientar as ações de assistência técnica;
- c) estimular esforços político-institucionais para melhoria o desempenho;
- d) reconhecer iniciativas exitosas de gestão; e
- e) contribuir para alocação orçamentária mais eficiente.

Conclusões

A literatura brasileira (BATISTA, 2018; MAFASSIOLI, 2107) evidencia a importância do PDDE no fortalecimento da autonomia, autogestão, flexibilidade, participação social e democrática para a gestão dos recursos financeiros, transferidos diretamente para as escolas públicas da Educação Básica no apoio à manutenção dos estabelecimentos de ensino público, de forma descentralizada e direta pela União.

Todavia, ainda persistem desafios a serem superados para fortalecer a autogestão escolar, como, por exemplo, desburocratizar as regras de utilização dos recursos e os mecanismos de prestação de contas do PDDE. Como outro desafio, faz-se necessário ampliar os valores repassados às escolas, a fim de permitir maior capacidade de melhoria da infraestrutura física e pedagógica. No que se refere ao monitoramento, entende-se que a adoção de indicadores de desempenho constitui um mecanismo útil para promover a melhoria da gestão dos programas em seus diversos níveis institucionais, favorecendo a efetiva conversão dos valores repassados pelo programa em benefícios para as redes de ensino e suas comunidades.

Em resumo, nas últimas três décadas, esta política pública acumulou uma grande experiência e, por meio da parceria com estados, municípios e instituições parceiras, aperfeiçoou a sua execução ao longo do tempo. No entanto, um dos principais desafios à gestão de programas públicos descentralizados no Brasil consiste em assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas definidas na formulação dos programas.

Referências

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 A 2015**. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Universidade Federal do Pará. Belém, p. 186. 2018

MAFASSIOLI, Andreia Da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 328. 2017