

(IN)EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PDDE BÁSICO TRANSFERIDOS PARA ENTIDADES EXECUTORAS (EE_x) EM TRÊS ESTADOS BRASILEIROS

Maria Goreti Farias Machado

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil

mgoretimachado@gmail.com

Calinca Jordânica Pergher

Instituto Federal Farroupilha – Brasil

calincap@gmail.com

Este artigo é um recorte de uma pesquisa mais abrangente que problematiza a (não) execução dos recursos do PDDE básico a partir dos saldos existentes nas contas das Entidades Executoras (EE_x) em todo o Brasil. Tem como *objetivo analisar a execução dos recursos do PDDE pelas EE_x de redes estaduais em três estados brasileiros, no período de 2017 a 2020*. Para identificar a produção sobre o tema com este foco, realizou-se um levantamento preliminar na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), por meio do qual se constatou a inexistência de produções com essa abordagem.

O estudo se concretiza pela análise documental, cuja característica principal consiste no encadeamento de ligações entre as problemáticas do pesquisador e a multiplicidade de observações que são extraídas da documentação escolhida, possibilitando desse modo a elaboração de explicações e a produção de interpretações coerentes (CELLARD, 2012). Foram analisadas as normativas que orientam a execução do programa e o banco de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹, com os valores transferidos e saldos nas contas das EE_x no período.

A função supletiva e redistributiva da União se materializa por intermédio das transferências constitucionais e voluntárias que contemplam os programas para auxiliar a manutenção e desenvolvimento da educação básica, dentre os quais está o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Criado em 1995, consiste na destinação anual, pelo FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, para escolas públicas, municipais, estaduais e distrital e não sofreu descontinuidade ao longo dos anos nas mudanças de governos.

¹ O FNDE é uma autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

O PDDE, como política de transferência direta para a escola, 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, por consequência, criando condições para a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os repasses são realizados em duas parcelas anuais. Os beneficiários do programa são definidos considerando os dados do Censo Escolar do ano anterior.

O efeito redistributivo do programa é analisado por Callegari (2020) como um dos que produz equidade progressiva, visto que apresenta possibilidades da redução das desigualdades educacionais ao ter como um dos critérios repasses *per capita*, contemplando as escolas e algumas de suas modalidades (indígenas, quilombolas, do campo). O conceito de equidade redistributiva serve para repensar as políticas sociais para 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.” Aponta o autor que as transferências realizadas pelo MEC, em geral, são regressivas, pois não observam essas características e, portanto, não apresentam 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).

Um mérito do PDDE é o de realizar as transferências do recurso diretamente para as escolas. Seus desafios e críticas se assentam nas fragilidades apresentadas nos estudos ao longo de sua existência, dentre eles: de os recursos serem limitados e as escolhas da aplicação dos mesmos recaírem nas urgências das escolas; a autonomia relativa do programa, visto que a definição dos gastos é centralizada pelo governo Federal (MAFASSIOLI, 2015).

Para que haja transferência, a instituição escolar com mais de 50 alunos deve fazer a adesão ao Programa através da criação de uma organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída para representar a escola ou um consórcio de escolas, denominada Unidade Executora própria (UEX). Além da adesão, é necessário atualizar o cadastro da UEX ao final de cada mandato do

representante legal, por intermédio de um sistema de cadastramento/atualização de informações cadastrais das Unidades Executoras Próprias – o PDDEWeb –, e não haver pendências com prestação de contas de recursos do PDDE e Ações Integradas recebidos em exercícios anteriores.

O montante repassado é calculado pela soma de um valor fixo, de acordo com o tipo de escola, com o valor *per capita* por aluno, segundo o número de alunos matriculados (valores atualizados pela Res. nº 06, de 27 de junho de 2022)². 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, automaticamente serão repassados 80% de custeio e 20% para capital.

Na ausência da UEx, a escola com até 50 alunos poderá acessar os recursos (*per capita*) através da sua EEx, nas quais se enquadram as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. É importante frisar que o valor fixo somente é repassado para as escolas com UEx. A não adesão das escolas ao PDDE, por si só, resulta em perdas de recursos para as escolas, visto que os repasses se constituem em uma soma de valor fixo e valor variável *per capita* por aluno.

Em 2018 foi criado o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES), para avaliar o desempenho das instituições na gestão dos recursos, o qual agrega três indicadores: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. Embora não haja consenso entre os pesquisadores da área sobre sua utilização, esse índice contempla recursos extras³ por desempenho. 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.

A política de descentralização de recursos direto para as escolas fortalece a autonomia financeira e reduz a burocracia na solução de problemas do cotidiano escolar, tornando as instituições escolares mais eficientes e contribuindo para a democratização do ensino. O saldo nas contas das EEx ao longo dos anos demonstra fragilidades ainda não superadas, especialmente no que tange às EEx estaduais, cuja transparência pública em relação aos dados é inexistente.

² Os valores para escola pública e privada com UEx: âmbito urbano, R\$ 1.250,00, e, rural, R\$ 2.500,00.

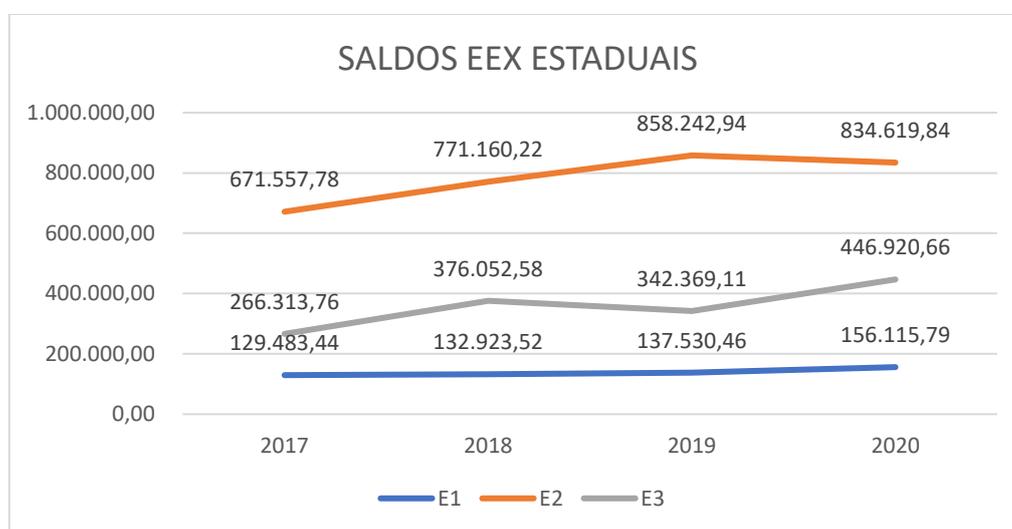
³ São saldos resultantes de recursos não executados por entidades com recursos suspensos (Art. 15. Res. 15/21 CD/FNDE).

ACHADOS DO ESTUDO

As escolas contempladas no programa por intermédio das EEx nos três estados investigados, denominados como E1, E2 e E3, possuem características diferenciadas. Em geral são escolas indígenas, em áreas remanescentes de quilombo, em assentamentos, e escolas do campo, o que representou, em 2020, um total de 258 escolas, sendo 22 no E1, 113 no E2 e 123 no E3, a maior parte, nos estados pesquisados, são escolas do campo.

Os saldos nas contas das EEx constam no Gráfico 1. Nesse saldo os valores relativos aos anos anteriores podem estar acumulados nas contas das EEx,

Gráfico 1 – Saldos das EEx dos três estados (Reais)⁴



Fonte: FNDE – Elaboração das autoras

São valores bem expressivos, cuja não utilização para a melhoria das condições de oferta escolar não se justifica. Tal fato sinaliza que o controle social tem sido falho no PDDE das EEX, bem como o acesso às informações relativas a essas entidades executoras, não disponíveis em portais abertos, ao contrário do que ocorre com as UEX, em que o controle tanto público quanto social é mais transparente e possivelmente mais efetivo.

A sequência deste estudo buscará levantar as possíveis causas da não execução dos valores repassados para as EEx ao longo dos anos. Uma das percepções iniciais é que são as escolas do campo as mais afetadas por não terem UEX, justamente as escolas que

⁴ Os valores não corrigidos monetariamente.

apresentam uma realidade permeada por desafios, entre eles o transporte escolar. Escolas que, ao terem UEX, quem sabe, poderão usufruir dos recursos do PDDE, fonte que tende a garantir sua equidade progressiva, como apontado por Callegari em seu estudo. No contexto brasileiro, em que a qualidade da oferta escolar nas escolas públicas está fortemente vinculada à disponibilidade de recursos, é estarrecedor constatar que recursos de programas, que fortalecem a autonomia e a gestão e auxiliam na manutenção e desenvolvimento da educação básica, sejam “esquecidos” nas contas das EEx estaduais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022. Altera o Anexo I à Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 junho 2022.

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.

CELLARD, André. Análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2012.

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, 2015.