

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH  
LABORATÓRIO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – LGPP  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PEDRO HENRIQUE GRAIN CORREA**

**ANÁLISE DA ADESÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO  
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA ENTRE 2016 E 2018**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ  
2023**

**PEDRO HENRIQUE GRAIN CORREA**

**ANÁLISE DA ADESÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA  
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA ENTRE 2016 E 2018**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte obrigatória para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Roberto Dutra Torres Júnior

**CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ  
2023**

**PEDRO HENRIQUE GRAIN CORREA**

**ANÁLISE DA ADESÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA  
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA ENTRE 2016 E 2018**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte obrigatória para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

D.sc. Nilo Lima de Azevedo – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

M.sc. Ivan Souza de Abreu – Universidade de São Paulo

---

M.sc. Lyzandra Borges de Souza – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

D.sc. Roberto Dutra Torres Júnior – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Orientador)

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter chegado até aqui. Foram anos bastante complicados para todos nós. Vivenciamos inúmeras greves, crise econômica, atraso de salário, de bolsas e uma infinidade de obstáculos que acabaram impedindo a conclusão deste trabalho no momento certo. Gostaria de agradecer aos meus pais, minha irmã e aos meus avós por sempre me incentivaram a concluir essa etapa de minha vida que foi sempre adiada por mim ao longo desses anos. Agradeço também a minha esposa, que sempre me incentivou e aturou o meu mau humor quanto a conclusão desta monografia, comecei essa trajetória ainda solteiro, hoje concluo essa etapa com a minha família constituída.

Agradeço a Universidade Estadual do Norte Fluminense por mudar a minha vida, não só a nível de conhecimento científico, mas também me formar no aspecto pessoal. Acredito fielmente que a educação transforma a vida das pessoas, e assim foi com a minha vida e dos meus colegas de turma. Agradeço a cada um que fizeram parte da minha jornada acadêmica, professores, diretores, reitores que ao longo desses anos lutaram por uma educação pública de qualidade por todos nós. Em especial aos meus amigos, Hisrrael e Caroline, que sempre me acompanharam desde o início nessa trajetória. Agradeço aos meus companheiros no estágio, foram 2 anos bastante significativos para mim, em especial ao meu amigo Nelson. Agradeço ao meu orientador Roberto Dutra Torres Junior, que ao longo desses anos demonstrou uma enorme paciência com a minha pessoa, e por topar esse desafio que foi a elaboração deste trabalho.

## RESUMO

CORREA, Pedro Henrique Grain. **Análise da Adesão e Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola entre 2016 e 2018**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2023, 47 f. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Junior

Tendo em vista que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é de amplo debate, esse trabalho busca identificar o percentual de adesão e execução dos recursos do PDDE por parte das unidades de ensino em todo o território nacional. Para tanto, é necessário identificar o percentual de adesão e execução por parte dos Municípios, Estados e Região, identificar as regiões e estados que obtiveram as maiores estimativas e maiores percentuais de execução de recursos. Realiza-se então uma análise descritiva dos dados, que foram coletados do Fundo Nacional de Educação (FNDE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por meio de gráficos e tabelas. Diante disso, verifica-se que todos os estados mais o DF aderiram ao PDDE, e a nível municipal o grau de adesão foi maior que 98% nos anos analisados.

**Palavras-chave: PDDE; ADESÃO DOS RECURSOS; EXECUÇÃO DOS RECURSOS**

## **ABSTRACT**

Considering that the Direct Money at School Program (PDDE) is widely debated, this work seeks to identify the percentage of adherence and execution of PDDE resources by teaching units throughout the national territory. To do so, it is necessary to identify the percentage of adherence and execution by the Municipalities, States and Region, identify the regions and states that obtained the highest expected and highest percentages of resource execution. A descriptive analysis of the data is then carried out, which were collected from the National Education Fund (FNDE) and the Direct Money at School Program (PDDE), using graphs and tables. In view of this, it appears that all states plus the DF adhered to the PDDE. In view of this, it appears that all states plus the DF adhered to the PDDE, and at the municipal level, the degree of adherence was greater than 98% in the years analyzed.

**Keywords: PDDE, ADMISSION OF RESOURCES; EXECUTION OF RESOURCES**

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> – Principais características do federalismo.....	14
<b>Quadro 2</b> – Ações agregadas ao PDDE .....	28
<b>Tabela 1</b> – Nível de Adesão Unidades Federadas por Regiões em 2016, 2017 e 2018 .....	33
<b>Tabela 2</b> – Nível de Adesão e Execução das Unidades de Ensino por Regiões e Unidades Federadas em 2016, 2017 e 2018 .....	35

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Base de cálculo para repasses .....	31
<b>Gráfico 1</b> – Estimativas de recursos do PDDE por região.....	37
<b>Gráfico 2</b> – Recursos Estimados pelo PDDE por Estados .....	38
<b>Gráfico 3</b> – Recursos executados por região .....	40
<b>Gráfico 4</b> – Recursos executados pelos estados .....	41



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZANDO O ESTADO BRASILEIRO</b> .....	12
1.1 – Formas de estado.....	12
1.1.1 – Origem do federalismo .....	13
1.1.2 – Histórico do Federalismo Brasileiro .....	15
1.1.3 – A constituição de 1988 e suas particularidades .....	18
1.1.4 – Federalismo brasileiro e as políticas educacionais no Brasil.....	19
1.2 – Os modelos de organização da administração pública .....	21
1.2.1 – A reforma gerencial no Brasil .....	22
1.2.2 – A implementação da reforma gerencial .....	23
<b>CAPÍTULO 2 – ENTENDENDO O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA</b> .....	25
2.1 – A origem do PDDE e as reformulações no campo de atuação .....	25
2.2 – As ações agregadas.....	26
2.3 – Os objetivos do Programa Dinheiro Direto na Escola.....	28
2.3.1 – Destinação dos recursos .....	29
2.3.2 – As formas de gestão dos recursos .....	29
2.3.3 – Adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola .....	30
2.3.4 – Cálculos para repasses .....	31
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA ADESÃO E EXECUÇÃO DO PDDE 2016 A 2018</b> .....	32
3.1 – Adesão ao Programa.....	32
3.1.1 – Adesão e execução por parte das unidades federadas.....	32
3.1.2 – Adesão e execução por parte das unidades de ensino .....	35
3.2 – Montante de recursos envolvidos no Programa .....	36
3.2.1 – Estimativas .....	37
3.2.1.1 – Regionais.....	37
3.2.1.2 – Estaduais.....	38
3.2.2 – Execuções .....	39
3.2.2.1 – Regionais.....	39
3.2.2.2 – Estaduais.....	41
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	43
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## INTRODUÇÃO

A crise do Estado Desenvolvimentista ocorrida entre as décadas de 1970 e 1980 junto as crescentes demandas sociais por descentralização na segunda metade da década de 1990 determinaram, em grande medida, um novo papel de atuação do Estado. Por um lado, as crises do petróleo na década de 70 que trouxe consigo a alta na taxa de juros executada pelos Estados Unidos afetou todos os países, principalmente aqueles em desenvolvimento. Isso culminou com o aumento da dívida externa desses países, o que fez com que todo um modelo de Estado – o modelo desenvolvimentista – ficasse refém de suas próprias dívidas.

Por outro, as demandas sociais embebidas no contexto político vivenciado no Brasil em anos anteriores como a ditadura militar e toda sua centralização do poder fez com que um conjunto de medidas associadas à ideia de que a descentralização dos serviços públicos traria, de maneira automática, mais eficiência, aumentaria a democracia, combateria o clientelismo e diminuiria o papel de intervenção do Estado. Como uma resposta a esta situação de crise, o modelo gerencialista e a reforma administrativa e institucional tocada no Brasil no início dos anos 90 contava com grandes objetivos, dentro os quais: dar condições para o crescimento da economia; reformar o Estado; e redefinir seus papéis com foco em atender uma série de direitos sociais básicos demandados. Nesse sentido, um dos principais vetores da reforma gerencialista foi a criação de novas formas de gestão e financiamento de políticas públicas em diferentes setores.

Pensando nesse contexto, o presente trabalho tem o propósito de analisar a adesão e a execução dos recursos disponibilizados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), uma política pública voltada para as escolas brasileiras criada e implantada no bojo das reformas gerencialistas com o intuito de financiar em caráter suplementar a educação básica. A principal característica deste programa é o repasse de recursos financeiros diretamente para as Unidades Escolares (UE). O programa, criado na década de 90, tem aproximadamente 24 anos e carrega a marca de ser o primeiro programa educacional que trabalhou a transferência direta de recursos financeiros para além dos entes governamentais, ou seja, diretamente aos beneficiários. E continua em vigor, mesmo passando por alterações estruturais e a despeito das mudanças no cenário político e institucional no qual o programa estava inserido na época de sua elaboração.

O objetivo central desta monografia é descrever o nível de adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola por parte das mais de 180 mil Unidades de Ensino do Brasil e os montantes de recursos financeiros a elas repassados entre 2016 e 2018. Este objetivo geral é detalhado com os seguintes objetivos específicos: o primeiro é analisar a adesão e execução dos recursos fomentados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola por parte das unidades de ensinos (Municípios e Estado) com a finalidade de verificar possíveis distinções entre Regiões. O segundo consiste em analisar a estimativa e execução do montante de dinheiro repassado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, com a finalidade de verificar possíveis distinções entre Estados e Regiões. Dito de outra forma, analisa-se qual o percentual de adesão e execução e a variação dos montantes dos recursos estimados e executados ao Programa Dinheiro Direto na Escola de 2016 a 2018.

A justificativa que norteia a elaboração deste trabalho possui duas vertentes: a primeira relacionada ao nível acadêmico e a segunda direcionada para a sociedade. No que tange à importância acadêmica observa-se uma infinidade de trabalhos, em sua maioria qualitativos, com enfoque na implementação visando identificar se os objetivos do programa (gestão escolar e participação democrática) foram atingidos. Dessa forma, esse trabalho pretende contribuir para a literatura quantitativa acerca do tema PDDE. No que tange à importância social, a educação pública sempre é um tema muito discutido entre a sociedade e, concomitantemente, a presença de questionamentos acerca dos gastos públicos educacionais.

A pesquisa adota como hipótese, que ocorre uma variação na adesão, na execução do PDDE e na quantidade de valores estimados e executados entre as unidades escolares a nível regional e estadual. Essa hipótese é levantada devido à heterogeneidade do estado brasileiro. Ao lado disso participação social e disponibilidade de burocratas especializados.

Os resultados encontrados neste trabalho serão apresentados através de métodos quantitativos. O escopo temporal será do ano de 2016 ao ano de 2018. As informações foram retiradas do banco de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

No que tange à estrutura desta monografia, este trabalho contém uma seção de introdução, além de contar com três capítulos e uma parte voltada a conclusão. No primeiro capítulo, denominado *Contextualizando o Estado brasileiro*, em um primeiro momento apresenta-se as características do federalismo moderno e o caso do

federalismo brasileiro. No segundo momento, apresenta-se o gerencialismo e a reforma gerencial de 1995 sua influência nas políticas sociais, especificamente nas políticas educacionais.

No segundo capítulo, apresenta-se as principais características do PDDE com o objetivo de demonstrar a forma de atuação, objetivos, requisitos para adesão do programa perante seus beneficiados.

Enquanto no terceiro capítulo, aborda a metodologia utilizada na pesquisa e as análises dos principais achados da pesquisa. Na seção conclusão, por fim, volta-se as principais contribuições do trabalho encontrado na pesquisa.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONTEXTUALIZANDO O ESTADO BRASILEIRO**

Este capítulo apresenta os principais temas abordados neste trabalho, incluindo o contexto histórico com a finalidade de entender como o Estado Brasileiro se desenvolveu ao longo dos anos. Através de revisão bibliográfica são expostos os principais tópicos abordados: federalismo e gerencialismo. Para tal o texto é composto por duas seções, a primeira que se inicia a seguir, dedicada a compreender as características do federalismo moderno e o caso do federalismo brasileiro, bem como e seu arranjo federativo e a distribuição de competências das políticas públicas sociais através da constituição de 1988, uma segunda, é dedicada a contextualizar o gerencialismo e a reforma gerencial de 1995 que juntas incidem sobre o federalismo e transformam a capacidade de coordenação de políticas públicas sociais no Brasil.

#### **1.1 – Formas de Estado**

As formas de estados, na visão de Soares (2013), são mecanismos de distribuição vertical do poder político. Os três modelos que iremos retratar inicialmente nesse trabalho são: Federalismo, Unitarismo e Confederação.

Existem dois modelos de formas de estado: unitário e composto. Os estados compostos são formados por duas ou mais entidades políticas em um determinado território. Existem dois tipos de estados compostos e são denominados de confederação e federação. Esses dois modelos são distintos quanto a sua estrutura e divisão do poder político

Os estados unitários apresentam concentração de poder em apenas um ente federativo “onde a soberania está toda concentrada no Governo Central e é, por tal motivo, una e indivisível (ABRUCIO, 2002, p. 17)”. Nesse tipo de estado é o governo central quem atribui as funções e competências aos governos subnacionais. A principal diferença entre o estado unitário e os estados compostos (federação e confederação) é “que a distribuição de poder obedece a uma hierarquia e a uma assimetria entre o Governo Central e as unidades subnacionais” (ABRUCIO, 2002, p. 17).

Por sua vez a confederação é entendida como a união de entidades independentes que se associam com a finalidade de alcançar um objetivo comum. Dito de outro modo, as confederações são criadas com a finalidade de combater

problemas ou atingir as necessidades similares em um mesmo território. Nesse modelo não existe um governo central e muito menos um estatuto com essa finalidade (ABRUCIO, 2002). Os estados se associam geralmente através de um tratado internacional, não existe obrigatoriedade perante a confederação, pois “há uma superioridade do arcabouço constitucional de cada um dos membros sobre o conjunto de regras que orienta essa união (ABRUCIO, 2022, p. 16)”.

Segundo Coser (2008) a definição contemporânea de federalismo é dada por um sistema de governo em que ocorre a divisão de poder entre a entidade central e os governos subnacionais. Sendo assim, no modelo federativo os governos subnacionais (estados, distritos, capitâneas) renunciam a sua soberania em vista de manter sua autonomia, mas ficam vinculados ao governo central. Diferentemente do modelo confederativo, os estados federados são entes unidos pela constituição escrita e não é permitida a saída do ente do arranjo federativo. Todas as suas atividades são relacionadas a assuntos internos e externos, os cidadãos são de uma única nacionalidade e o poder central é dividido em legislativo, executivo e judiciário.

Segundo Soares e Machado (2018) a federação corresponde a organização do poder político em um dado território. Nesse sistema de governo, dois entes territoriais autônomos que compartilham competências, atuando de maneira divergente. A união cabe a forma de atuação centralizada, enquanto as unidades subnacionais (estados ou municípios, no caso do Brasil) de maneira descentralizada. Dito de outro modo, no federalismo ocorre a concentração da soberania no governo central, porém os demais entes federais continuam com a autonomia sobre determinadas competências, essas designadas pela constituição.

Para Soares (2013) esses três modelos distinguem-se pela maior tendência à centralização ou a descentralização do poder político.

Estados unitários estariam mais próximos do extremo da centralização, os confederados mais próximos do extremo da descentralização e os Estados federados ocupariam uma posição intermediária neste continuum (SOARES, 2013).

### **1.1.1 – Origem do federalismo**

O primeiro modelo de federalismo moderno teve como seu principal idealizador os Estados Unidos da América, em 1787. Em seu processo de independência, esse país adotou inicialmente o modelo de confederação (1777). Entretanto, segundo

Soares (2013), após o fim da guerra da independência foi convocada uma nova assembleia – conhecida como convenção da Filadélfia, com o objetivo de elaborar a constituição americana. É a partir desse contexto que é criado o modelo federativo de organização política e territorial.

A criação do modelo federativo pelos americanos, conforme discorrem Soares e Machado (2018), foi baseada em dois objetivos principais. O primeiro com a finalidade de possibilitar o governo central a capacidade de implementar decisões para todo o território do país, ou seja, um poder central efetivo e o segundo, de possibilitar a manutenção da autonomia política nos estados subnacionais. Em suma é importante destacar que o “federalismo surgiu nos EUA como um processo de centralização do poder (SOARES; MACHADO, 2018, p. 19).

O desenho federativo elaborado pelos americanos teve objetivo de buscar a “dupla autonomia territorial, do centro político federal (União) e das subunidades federadas (estados)”. Dito de outro modo, buscou-se manter o equilíbrio entre a União e os demais entes territoriais, evitando a sobreposição de poderes entre esses entes. Assim, as principais características atribuídas ao federalismo moderno correspondem ao modelo americano que se espalhou pelo mundo (SOARES, 2013). O Quadro 1 busca, nesse sentido, sintetizar esse debate.

**Quadro 1** – Principais características do federalismo

Características do Federalismo	O que representam
Constituição federal Escrita	Finalidade de manter o pacto federativo dos entes territoriais e garantir as competências de cada unidade política-administrativa;
Divisão do Estado Nacional	Finalidade de dividir o estado em áreas territoriais de acordo com os entes federados;
Divisão dos poderes	Finalidade de garantir a autonomia dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) de acordo com o governo central e unidades subnacionais;
Descentralização de Competências	Finalidade de divisão das atividades burocráticas e financeiras entre as esferas do governo;
Legislativo Nacional Bicameral	Finalidade de instituir o senado federal como uma segunda casa legislativa para representar os estados/ unidades subnacionais no governo central

Corte Suprema de Justiça	Finalidade de ser o responsável por manter a constituição e regular os problemas federativos.
--------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Carmo (2019).

Para tanto, a literatura nos mostra que essas características não são encontradas em todos os países que adotam o regime federativo. Os autores Neiva e Soares (2013 apud CARMO, 2019) apontam que nem todos os países federativos atuais são bicamerais e, juntamente, Soares e Machado (2018 apud CARMO, 2019) demonstram que a existência de uma suprema corte não é pré-requisito para determinar a existência do modelo federativo.

### 1.1.2 – Histórico do Federalismo Brasileiro

O Brasil é um dos poucos países do mundo que apresenta em seu arranjo federativo três entidades políticas e administrativas (União, Estados e Municípios). Sua primeira formulação ocorreu em 1889. Ao longo desses anos, o país passou por diversas transformações culturais e sociais, períodos de ditadura e centralização de poder e períodos de redemocratização. Todos esses períodos influenciaram o modelo de federalismo em suas respectivas épocas e no modelo vigente.

O primeiro modelo de Federalismo elaborado no Brasil teve como principal inspiração o federalismo americano. Entretanto, o resultado não foi o mesmo. Isso ocorreu pois no momento da constituição do federalismo brasileiro partiu-se de um “Estado Unitário fortemente centralizado para um modelo descentralizador de poder (ABURCIO, 2002, p. 28)”. Dito de outro modo, foi um processo de descentralização do poder para aos estados (CARMO, 2019). É nesse sentido que Soares e Machado (2018) afirmam que o surgimento do federalismo no país foi com o objetivo de “manter a união” dos estados, ou *hold together* como coloca Stepan (1999).

Entretanto, para Abrucio (2002) o federalismo implantado inicialmente não se encaixa no objetivo de “manter a união” dos estados (*hold together*) que Stepan (1999) explicitou em seu trabalho. Para o autor, as elites regionais identificaram na federação uma maneira de aumentar o seu poder interno e conseqüentemente de determinar os governantes dos estados. Dessa maneira afirma que “neste projeto federativo,



portanto, só cabia a busca do autogoverno e pouco espaço sobrava para a interdependência” (ABRUCIO, 2002, p. 29).

Segundo o Abrucio (2002), havia dois fatores fundamentais para o desequilíbrio horizontal da federação. A discrepância de poder e riqueza dos estados de São Paulo e Minas Gerais comparados aos demais estados da federação e o domínio do poder local pelas oligarquias por meio do coronelismo. A literatura denomina essa etapa de Federalismo Oligárquico (CAMARGO, 1997).

O ideário da Revolução de 30 posicionava-se firmemente contra o modelo da política dos governadores e do federalismo oligárquico (ABRUCIO, 2002, p. 30). Segundo Abrucio (2002) apesar da revolução ter conseguido assumir o poder por meio de Getúlio Vargas, é importante ressaltar que essas mudanças foram gradativas mantendo algumas bases estruturais do federalismo oligárquico.

A era Vargas (1930-1945) implementou mudanças significativas na distribuição de poder político e territorial. E existem dois momentos emblemáticos. O primeiro é com a Constituição de 1934. Segundo Souza (2005) é nesse período que ocorre à constitucionalização de questões socioeconômicas, expansão das relações intergovernamentais com concessão de recursos e assistências técnica através da união, a nível municipal a criação de impostos para seu recolhimento, além de receberem uma parcela do imposto estadual. Essas medidas visavam mitigar a discrepância entre os estados criadas pelo Federalismo Oligárquico.

O segundo momento é o golpe de Estado aplicado por Vargas logo após a constituição em 1937<sup>1</sup>. Com objetivo de neutralizar os interesses regionais, o governo federal passou a indicar os nomes dos interventores estaduais e as assembleias estaduais foram dissolvidas (SOARES; MACHADO, 2005, p. 75)”. Essa medida destruiu o sistema político dos estados e municípios e centralizou o poder nas mãos

---

<sup>1</sup> “Existe um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país (SOUZA. 2005, p.108). “

da União. Entretanto ocorreram outras medidas que impactaram ainda mais os demais entes federativos.

Na visão de Souza (2005), o processo que mais afetou os Estados foi a centralização para União enquanto o ente federativo detentor da competência de legislar sobre as relações fiscais externas entre os estados. Nesse sentido, a autora afirma que:

Ao negar aos governos estaduais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos de sua vida econômica, ou seja, a definição das regras de trocas de mercadorias, Vargas pavimentou o caminho para a industrialização (SOUZA, 2005, p.108).

Com o fim do Varguismo, se estabeleceu uma abertura para a volta do regime democrático no país, para tanto instaurou-se uma nova constituição (1946). Ela foi de suma importância pois, “introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita (SOUZA, 2005, p. 108)”. Além disso, “incorporou e expandiu a extensão da cidadania e a moralização do processo eleitoral [...] essa mesma Constituição restabeleceu eleições diretas para governadores e deputados estaduais. Os municípios também passaram a eleger por voto popular os prefeitos e os vereadores (SOARES; MACHADO, 2018, p. 76).”

O golpe de 1964 restabeleceu o fim do regime democrático no país. Segundo Abrúcio (2002) os militares obtiveram apoio dos governadores dos estados mais importantes, pois estes viam nos mesmos uma ponte para a próxima eleição. Entretanto, isso não se configurou pois “os militares localizaram na Federação a maior fonte de provável oposição ao regime. Não por acaso a alteração da estrutura federativa era um objetivo explícito e fundamental da cúpula governante (ABRUCIO, 2002, p. 35).” Dessa maneira, Soares e Machado (2018) afirmam que os militares eliminaram os partidos políticos e subordinaram politicamente os estados.

Entretanto, o período do regime militar durou até 1985 e trouxe algumas questões positivas em relação ao Federalismo. Foi o regime que “promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”. Além de que “as

esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período (SOUZA, 2005, p. 109).“

Vemos uma melhor definição desse período no trabalho de Abrucio (2002):

Este projeto fica claro na estrutura federativa montada pelo regime militar, o chamado modelo unionista-autoritário (ABRUCIO, 1998). Em linhas gerais, este modelo tinha, no plano político, o objetivo de cercear o poder das elites estaduais mediante a adoção da eleição indireta para o cargo de governador; no âmbito financeiro, várias mudanças tributárias implementadas entre 1965 e 1968 redundaram numa forte centralização da receita; e, por fim, no plano administrativo, procurava-se impor um padrão uniforme e obrigatório às administrações estaduais em termos de políticas públicas. Em suma, o modelo unionista-autoritário procurava acabar com os contrapesos advindos da estrutura federativa (ABRUCIO, 2002, p. 35).

### **1.1.3 – A constituição de 1988 e suas particularidades**

O período inaugurado pela constituição de 1988 é um marco no federalismo brasileiro. De caráter primário, o novo arranjo federativo do Brasil é formado pelo sistema de três níveis (triplo federalismo), a União, os Estados e os Municípios interligados indissolúvelmente. Além de incluir os “poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas (SOARES; MACHADO, 2018, p. 80).”

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito; [...].

No que diz respeito ao desenho da organização política e administrativa a constituição atribui autonomia a todos os entes da federação:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (EC no 15/96).

O novo regime federal, garantiu ainda a representação dos estados no congresso nacional, através do Senado Federal, a atribuindo a mesma paridade de participação nas tomadas de decisões deste órgão legislativo (CARMO, 2019). Entretanto, é sabido que “a tradição de assegurar a representação dos interesses de vários estados no poder Executivo federal por meio da indicação para cargos, [...] em

geral, filiação partidária com os interesses das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder Executivo federal (SOUZA, 2005, p. 111).”

Essa característica é advinda do processo de construção dessa constituição em questão. Segundo Souza (2005) a elaboração da constituinte não foi desenhada por especialistas, muito menos espelhou-se em constituições anteriores, também não foi causada por uma ruptura de governo como em outras. O que ocorreu, foi um longo debate em torno do modelo de federalismo que ia ser adotado. Em sua visão, “suas regras foram capazes de conciliar os interesses de novos e velhos atores políticos e grupos de interesse (SOUZA, 2005, p. 110).”

Em relação às competências concorrentes, os constituintes optaram “por compartilharem a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais (SOUZA, 2005, p. 112)” entre os três entes federativos. Essa medida desencadeou uma série de conflitos entre as esferas de governo pela responsabilização de determinados serviços públicos. Gerando assim um federalismo competitivo ao invés do cooperativo pelo qual os constituintes esperavam.

Na visão da autora existem dois motivos primordiais para não realização do federalismo cooperativo:

A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2008, p. 112).

#### **1.1.4 – Federalismo brasileiro e as políticas educacionais no Brasil**

Acerca do que foi expresso acima, vimos que o federalismo brasileiro passou por diversas transformações ao longo dos anos. Sendo assim, sua maneira de promover as demandas do povo, suas ações e omissões também sofreu alterações. Ou seja, a maneira de promover as políticas públicas foi adaptada para esse novo modelo, e as políticas sociais foram as primeiras a serem alteradas visando a nova ordem administrativa.

Em países marcados por grandes desigualdades sociais, as políticas públicas surgem com grande capacidade de equiparar ou diminuir essas mazelas econômicas. No Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais é assumida como um dos

objetivos a serem alcançados<sup>2</sup>. Para tanto, o país busca atingir esse objetivo através “de políticas públicas distributivas e redistributivas (CARMO, 2019. p. 125).”

Segundo CARMO (2019) nas políticas públicas educacionais um dos primeiros programas criados pelo governo federal - após a constituição de 1988, com intuito de diminuir as mazelas sociais junto com o fomento da educação básica foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Escola (PBE).

Criado em 1996, o PETI envolvia o afastamento da criança do trabalho mediante seu ingresso na escola. O benefício repassado pelo governo federal, por criança atendida, era de R\$ 25,00(para a zona rural e R\$ 40,00 (para zona urbana). O PBE, ou Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima, foi criado em 1997, regulamentado em 1998 e implantado em 1999. Inicialmente, foi direcionado apenas aos municípios mais pobres. Depois, com o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação (Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001), passou a atingir todos os municípios. O benefício era de R\$15,00 por criança, até o limite de três crianças por família. (CARMO, 2019, p.125)

Em seguida o Programa Bolsa Família (PBF) foi “criado no governo Lula, a partir da medida Provisória no 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida em lei (Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004).” (CARMO,2019. p.125). O PBF garante o repasse de recursos financeiros diretamente para as famílias mais carentes visando garantir o acesso à saúde, alimentação e educação. Entretanto, para ter acesso ao benefício os filhos devem estar matriculados na escola e frequentar regularmente, caso isso não aconteça o benefício é retirado.

Segundo Carmo (2019) outros programas do governo federal se destacaram nessa perspectiva de políticas redistributivas voltadas para a educação básica. Inclusive o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que está sendo analisado nessa pesquisa.

[...] a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional do Livro Didático (CARMO, 2019).

Dessa maneira observa-se que após a constituição de 1988 o estado passou a promover políticas públicas educacionais através da implantação “de programas de

---

<sup>2</sup> Ver em CF/88, Art. 3o, inciso III.

descentralização que vem transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo. (ARRETCHE,1999. p.111) Entretanto, apenas a criação e a implantação desses programas pelo governo federal, não garantem a adesão por parte dos governos locais.

No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais. (ARRETCHE,1999, p.112)

Para ARRETCHE (1999) as estratégias de indução seriam essenciais para a adesão dos governos locais, pois, no estado federativo “as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais — autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal de que dispunham sob o regime militar. (ARRETCHE.199. p.115)

Desse modo, segundo ARRETCHE (1999) a descentralização de uma determinada política pública por parte dos governos locais será determinada pela avaliação positiva dos gestores locais ao assumir a gestão de determinada política pública.

Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHE,1999, p.115)

## **1.2 – Os modelos de organização da administração pública**

Ao longo da história, a administração pública mundial passou por três grandes modelos organizacionais, o patrimonial, o burocrático e o gerencial. É importante frisar que esses modelos possuem características distintas que serão abordadas a seguir.

No modelo de administração pública patrimonial não existe distinção entre o público e privado, muito em conta devido ao contexto histórico no qual estava inserido, um momento em que o reinado era visto como divindade e o Estado como personificação do rei. Nesse modelo, o Estado ainda não tantas demandas sociais e econômicas, tirando de foco o objetivo básico de proteger as questões públicas.

Dessa forma, o Estado não era grande e problemas com nepotismo e corrupção se agravavam (GOMES, OLIVEIRA 2010.)

Nessa época, começou a surgir o modelo burocrático, que estava sendo implantado nas administrações públicas de várias formas, mas foi apenas a partir do século XX que foi disseminado, mundialmente. Max Weber teve grande influência na caracterização desse modelo, porém suas bases só foram de fato concluídas após a morte do sociólogo e da publicação de seu livro “*Wirtschaft und Gesellschaft*”. (SECHI, 2009).

Sua construção foi de fato importante, principalmente porque o Estado estava em crescimento e o capitalismo e a democracia se tornavam cada vez mais notórios. Contrária as ideias do modelo patrimonial, o burocrático é baseado no modelo racional-legal, que deve funcionar segundo normas e leis pré-estabelecidas. (CAMPELO, 2010). Entre suas características, estão como principais a formalidade, o profissionalismo e a impessoalidade.

Contudo, o modelo acima tinha suas falhas, ainda que atendesse o Estado de certa forma. Com a chega da tecnologia, junto à globalização, tornou-se necessário pensar em um modelo administrativo mais eficiente, pensando tanto na administração da sociedade como no cidadão.

Surge então o modelo gerencial, na metade do século XX, como um conjunto de modelos que visa eficácia, eficiência e competitividade, visando tratar de política e administração, separadamente, ainda que seja mais suave. Nele, uma avaliação de resultados é primordial, o cidadão é visto de maneira mais importante, tratado como cliente, com os serviços públicos à disposição deles. (GOMES, OLIVEIRA, 2010.)

Em comparação, nota-se o modelo gerencial mais democrático e preocupado com a sociedade em geral, diferente do modelo patrimonial (cuja decisão era centrada em apenas um indivíduo) e burocrático (cuja decisão era voltada às leis e normas).

### **1.2.1 – A reforma gerencial no Brasil**

O Brasil passou por três formas de organização da Administração Pública. A organização patrimonial que vigorou na primeira república, a burocrática do primeiro governo Vargas, e a gerencial no meado da década de 1990, especificamente através do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Entretanto, é preciso apresentar o contexto para a implantação da reforma gerencial no país.

Segundo Bresser Pereira (1996) a crise do estado foi a principal causa das crises econômica e política instauradas no país, que foram fundamentais para a implantação das reformas gerenciais. Essa crise do estado foi desencadeada no fim da década de 70. O modelo de substituição de importação foi superado pelos efeitos da globalização. Esse modelo foi financiado em sua maioria por capital externo, e com o segundo choque do petróleo aliado à alta taxa de juros do dólar, fez com que a dívida externa do país aumentasse consideravelmente.

O Estado entrou uma enorme crise e foi caracterizada pelo fim do crédito público ou por poupança pública negativa, o estado perdeu sua capacidade de coordenação perante o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996). Ou seja, o Estado perdeu a sua capacidade administrativa e financeira de produzir e propagar serviços públicos.

Outro fator importante, segundo Bresser Pereira (1996), é que a crise da organização burocrática no Brasil, começou no regime militar e era vista como ineficiente, ineficaz, corrupta e clientelista. Um dos motivos para essa percepção foi a falta de capacidade do governo militar em implementar a organização burocrática por completo no país. Eles preferiram o caminho mais fácil, e contrataram membros do alto escalão com altos salários através das empresas estatais. O ápice da crise foi a CF de 88, com total enrijecimento da administração burocrática brasileira.

### **1.2.2 – A implementação da reforma gerencial**

A reforma gerencial no Brasil de fato foi tocada no ano de 1995 no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi implantada através do Ministério de Administração e Reforma (MARE), pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, pelo documento Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado com o objetivo de facilitar o ajuste fiscal nos estados e municípios visando garantir uma maior capacidade administrativa para esses entes federados.

O objetivo desse documento é estabelecer condições para reconstrução da administração pública em bases modernas nacionais (MARE, 1995). Ou seja, é fortalecer o Estado para que ele garanta as demandas sociais básicas que, em tese, não conseguia mais propagar a sociedade. Dessa maneira, o estado passa a adotar uma visão reguladora em alguns serviços antes públicos, com o argumento da falta



de capacidade administrativa e financeira para provê-los diretamente e da maior capacidade e eficiência do mercado e do terceiro setor para entregar estes serviços.

A proposta de um novo aparelho do estado tem como objetivo os 4 setores do estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) atividade exclusivas do estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 2-4).

Em cada um desses núcleos, o objetivo é definir a exclusividade de serviços do Estado, ou seja, quando estado prestar os serviços, caso contrário, fica a demanda para o mercado ou o terceiro setor. A reforma do estado, na verdade, propõe uma nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e os tipos de administração correspondentes (BRESSER-PEREIRA, 2000).

É nesse contexto de definições de propriedades exclusivas e não exclusivas, estatal e não estatal, que é criada a categoria público “não estatal”. Quando utilizam as organizações de direito privado sem fins lucrativos, mas com as finalidades públicas, o chamado terceiro setor. Este não é considerado estatal, mas pode prestar serviços para o estado, por não conter fins lucrativos. A reforma também trouxe consigo três novas formas de organizacionais, as “agências reguladoras”, “executivas” e as “organizações sociais”, essas seriam uma das principais “novidades” da reforma gerencial de 1995.(BRESSER PEREIRA, 2001)

## **CAPÍTULO 2**

### **ENTENDENDO O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

Este capítulo do trabalho tem como objetivo principal entender o que é, e como funciona o Programa dinheiro Direto na escola (PDDE). Trata-se de identificar os objetivos principais do PDDE, os requisitos básicos para adesão ao programa, os critérios para utilização de repasses e recursos e, os cálculos para repasses.

O capítulo está dividido em 6 seções. A primeira que se inicia a seguir é dedicada, a apresentar o conceito do programa e as mudanças na sua forma de atuação ao longo dos anos, a segunda dedicada a explicitar os objetivos principais do PDDE, a terceira parte, trata dos requisitos básicos para adesão ao programa, a quinta parte é dedicada aos critérios para utilização dos recursos e a sexta parte, dedicada aos cálculos para repasses.

#### **2.1 – A origem do PDDE e as reformulações no campo de atuação**

Esta subseção tem como objetivo apresentar o que é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sua origem e seu ramo de atuação. Serão explicitados a definição do programa, e as modificações principais sobre o seu ramo de atuação ao longo de seus 28 anos de existência.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi projetado pelo governo federal e é gerido pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa transfere dinheiro diretamente para os estabelecimentos de ensino participantes do programa. No momento de sua criação em 1995, foi denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE). Atualmente o PDDE é regido pela Resolução n 15, de setembro de 2021.

Em 1998, passou por uma repaginada e sua nomenclatura passou a ser Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Essa denominação ocorreu através da medida provisória n° 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Nessa época o PDDE atendia apenas o ensino fundamental, e seu eixo de atuação se manteve por dez anos, até o ano de 2008.

A partir do ano de 2009, o programa sofreu uma nova reformulação. Com isso ampliando o seu campo de atuação para o Ensino médio e educação infantil, através da medida provisória n° 455, de 28 de janeiro a lei n° 11.497 de 16 de junho respectivamente. Esse desenho de atuação do PDDE durou por mais 3 anos.

Ocorreu uma nova ampliação a partir da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012. Com essa lei, o PDDE também passou a atender os polos presenciais de Universidades Abertas do Brasil que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica.

Entretanto a resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, em seu artigo 3º define as categorias das unidades escolares beneficiadas pelo programa de acordo com as etapas de ensino.

- I – escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do repasse;
- II – polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e
- III – escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantidas por entidades definidas na forma do inciso III, do art. 5º.

Esses estabelecimentos foram contemplados pelas reformulações citadas acima, chegando ao desenho de atuação pelo programa que vigora até os dias atuais.

## **2.2 – As ações agregadas**

O PDDE possui uma série de ações que destinam dinheiro específico para cada área de atuação, elas são classificadas em 3 ramificações - além do PDDE Básico, que são elas PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade. Para cada eixo de atuação, existem programas com objetivos pré-determinados nos quais os recursos só devem ser utilizados conforme as resoluções que trazem as diretrizes de cada ação agregada e ou programa, os valores de repasses variam de acordo com cada programa.

O PDDE Integral tem como objetivo manter a escola em funcionamento por mais de sete horas diárias. Para tanto um programa que faz parte dessa ação agregada, a saber, o Novo mais educação. Nesse programa o objetivo principal é transferir recursos financeiros diretamente as escolas participantes do PDDE, com a finalidade de realização de atividades complementares no acompanhamento pedagógico por cinco ou quinze horas semanais, de duração por oito meses no semestre letivo.

O PDDE Estrutura tem como objetivo principal garantir recursos financeiros que permitam ações de adequação e melhorias na infraestrutura física com a finalidade de manter e melhorar a qualidade do ensino no estabelecimento participante do PDDE. Para tanto quatro programas fazem parte dessa ação agregada, a saber, Escola acessível, Água na Escola, Escola do Campo e Escolas sustentáveis.

Todos esses programas possuem objetivos específicos e concomitantemente as destinações de recursos também são pré-determinadas, ou seja, os recursos devem ser aplicados em conformidades com as resoluções de cada ação agregada em consonância com os seus respectivos objetivos.

No programa escola acessível, os recursos são destinados para serviços de adequação de rampas, instalação de corrimão, aquisição de cadeiras de rodas, bebedouros acessíveis etc. Na Escola do campo, os recursos são destinados para a contratação de mão de obra para realização de reparos ou ampliações, aquisição de mobiliário escolar etc. No programa água na escola, os recursos podem ser utilizados na contratação de mão de obra para construção de poços, cisternas, fossas sépticas etc. As Escolas Sustentáveis os recursos são destinados para promover ações sustentáveis nas unidades escolares. Podendo assim ser utilizados na contratação de profissionais que apliquem cursos socioambientais, aquisição de material pedagógico sobre as mudanças ambientais etc. FNDE (2008)

No PDDE qualidade a destinação das verbas é estipulada para atender as necessidades de planejamento estratégico e proposta pedagógica das escolas. Através dessa ação agregada é possível atender as especificidades que enfatizam as demandas pedagógicas das escolas. Para tanto quatro programas fazem parte dessa ação agregada: Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e Mais alfabetização.

No ensino médio inovador os recursos podem ser empregados na aquisição de material de consumo, equipamentos e mobiliários, contratação de serviços necessários à implementação da proposta de redesenho curricular e no ressarcimento das despesas com transporte e alimentação dos alunos monitores. FNDE (2016). No atleta na escola os recursos são destinados para compra de materiais e bens ou contratação de serviços de manutenção, reparo e ampliações e melhoria da estrutura física da escola para práticas de atividades esportivas, e nas atividades esportivas que auxiliem na elevação do desempenho escolar e esportivo dos estudantes FNDE (2013). No mais Cultura na Escola os recursos são destinados para aquisição de

materiais de consumo e permanentes, na contratação de serviços para atividades artísticas culturais e pedagógicas, para locação de instrumentos, transportes e equipamentos. FNDE (2013) No programa Mais alfabetização os recursos são destinados para ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização etc. FNDE (2018)

**Quadro 2 – Ações agregadas ao PDDE**

Ações Agregadas		
PDDE Integral	PDDE Qualidade	PDDE Estrutura
Mais Educação	Ensino Médio Inovador	Escola acessível
Novo Mais Educação	Atleta na Escola	Água na Escola
	Mais Cultura na Escola	Escola do Campo
	Mais alfabetização	Escolas sustentáveis

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nas diretrizes do programa.

### **2.3 – Os objetivos do Programa Dinheiro Direto na Escola**

Essa subseção foi criada com o objetivo de analisar os principais objetivos pelos quais o programa dinheiro direto na escola foi criado.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) possui dois objetivos centrais. Do ponto de vista financeiro, o PDDE visa disponibilizar aos adeptos do programa, um montante de recursos financeiros em caráter suplementar, com o objetivo de possibilitar melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares, visando o melhor funcionamento dos estabelecimentos de ensino. FNDE (2013)

Do ponto de vista social o programa possui dois objetivos bem claros. O primeiro é incentivar as unidades escolares beneficiadas a gerir os recursos, em conformidade com suas necessidades. O segundo é incentivar a participação da comunidade escolar (pais, alunos, vizinhos) no auxílio na utilização dos recursos, prestação de contas e na tomada de decisão.

Dito de outro modo, o objetivo operacional do programa é de permitir a promoção de melhorias, nas escolas de caráter físico e pedagógico, com o intuito de incentivar as ofertas básicas e necessárias visando aumentar a qualidade do ensino. Na questão

com a sociedade, o programa pretende incentivar a autogestão escolar, para contemplar a afirmação da escola democrática e a participação da comunidade escolar através de mecanismos de controle social.

### **2.3.1 – Destinação dos recursos**

Os recursos do (PDDE), são destinados para fins específicos, de acordo com os objetivos de cada ação agregada. As Unidades Executoras, devem respeitar a legislação vigente que determina os gastos com as categorias de custeio e capital. As verbas destinadas para as despesas de capital não podem ser utilizadas para as despesas de consumo, assim com os recursos de consumo, também não podem ser utilizados na categoria de despesa de capital.

A nível de exemplificação, as verbas para os recursos de capital e custeio podem ser utilizadas para os seguintes fins. As despesas de custeio englobam a realização de pequenos reparos na infraestrutura física da escola, desenvolvimento de atividades pedagógicas, entre outros. Os recursos de capital podem ser utilizados para aquisição de mobiliário, computadores e eletrodomésticos. FNDE (2013)

A resolução nº 10 de 18 abril de 2013 que estabelece critérios de repasse e execução do PDDE, em seu art. 4º § 1º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE em:

- I – implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE;
- II – gastos com pessoal;
- III – pagamento, a qualquer título, a:
  - a) agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e
  - b) empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;
- IV – cobertura de despesas com tarifas bancárias; e
- V – dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa.

### **2.3.2 – As formas de gestão dos recursos**

Como explicitado anteriormente, a principal característica do PDDE, é o repasse dos recursos financeiros diretamente às unidades escolares. Para tanto, o FNDE faz

abertura de uma conta específica para o gerenciamento dessas verbas. A conta é aberta em nome da unidade executora da escola participante do programa. Essa medida foi adotada visando facilitar e dar celeridade aos processos de utilização das verbas, uma vez que as escolas não possuem personalidade jurídica para recebimento de recursos públicos.

No conceito geral, a Unidade Executora é uma organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado. Não tem fins lucrativos, podendo ser instaurada por intermédio da comunidade escolar, ou das unidades escolares. Segundo o FNDE (2009) a Unidade Executora (UEX) tem como atribuição: administrar os recursos transferidos pelos órgãos competentes (federais, estaduais, distritais e municipais), gerir os recursos provenientes de doações comunitárias e do setor privado, incentivar atividades pedagógicas, prover a manutenção do espaço físico e a aquisição de materiais para funcionamento da escola e gerir e prestar conta dos recursos.

É importante frisar que em todas essas atribuições a participação da comunidade escolar é incentivada através de mecanismos de controle e obrigatoriamente da participação social. Para a abertura de uma UEX, é preciso uma assembleia geral, com a participação de membros da comunidade, e profissionais da educação. O desenho da UEX também garante a participação, pois qualquer membro da comunidade escolar pode fazer parte de sua composição, desde o cargo de presidente da UEX, até membros dos conselhos Fiscal e Deliberativo. FNDE(2013

### **2.3.3 – Adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola**

A adesão é feita no primeiro momento pelo ente federado (município/estado/distrito federal) interessado em participar do programa, por intermédio de suas respectivas secretarias. Dito de outro modo, é preciso em primeiro momento a adesão por parte das Entidades Mantenedoras ou EX. É feita uma única vez pela internet no site do FNDE. Se a EEX tiver com o cadastro desatualizado, basta atualizar no período estipulado pelo FNDE que é revalidado.

Após essa etapa é feita a habilitação por parte da EEX e UEX. A habilitação é necessária para provar que unidades escolares estão aptas a receber os recursos. Os seguintes procedimentos fazem parte dessa etapa: a regularização da prestação de contas dos exercícios anteriores e a regularização de possíveis pendências, se a UEX não for habilitada os repasses não são efetivados.

### 2.3.4 – Cálculos para os repasses

Como vimos na primeira parte dessa seção, o PDDE visa garantir o melhor funcionamento das unidades escolares. E entendendo as disparidades existentes entre regiões do país, adotou critérios fundamentais que objetivam diminuir as desigualdades sociais. Dessa maneira, além do quantitativo de alunos cadastrados no censo escolar, adotou também como critério a localização das unidades de ensino, categorizadas como rurais e urbanas. Sendo assim, os estabelecimentos de ensino categorizados como rurais, recebem mais recursos do que os estabelecimentos urbanos, visando equiparar ou diminuir as desigualdades sociais e socioespaciais.

O cálculo para os repasses é o somatório da parcela variável com a parcela fixa. A parcela variável é calculada por um valor per capita vezes a quantidade de alunos (VPC/a). A parcela fixa é um valor constante por cada unidade escolar, pública ou privada (VF/a). Esse valor é diferente para as unidades escolares públicas e privadas, além da diferenciação por localização urbana e rural, como mencionado acima.

A resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013 que estabelece as diretrizes para os repasses, traz os valores referenciais de cálculo para os repasses das unidades beneficiadas. O valor fixo/ano (VF/a) = R\$1.000. E escola pública urbana: 1x VF/a, a escola pública rural: 2xVF/a. O valor per capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00. Para os alunos de escolas urbanas ou rurais: 1x VPC/a e aluno público de educação especial em escola pública: 4x VPC/a.

**Figura 1 – Base de cálculo para repasses**

<b>Valor Fixo</b>	<b>R\$</b>
Escola Pública Urbana com UEx	1.000,00
Escola Pública Rural com UEx	2.000,00
Escola Privada de Educação Especial	1.000,00
Polo Presencial UAB	3.000,00
<b>Valor per capita</b>	<b>R\$</b>
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx	20,00
Alunos de escolas urbanas sem UEx	40,00
Alunos de escolas rurais sem UEx	60,00
Alunos público alvo da educação especial em escolas públicas	80,00
Alunos de escolas privadas de educação especial	60,00
Alunos de Pólos UAB	20,00



Fonte: FNDE (2013).

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISE DA ADESÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PDDE DE 2016 A 2018**

O presente capítulo apresenta os resultados da análise quantitativa descritiva da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola. Seu objetivo principal analisar os comportamentos das unidades federadas e das unidades escolares para identificar os principais padrões e desvios tanto na adesão quanto na execução do programa. Para tal, o texto é composto por duas seções: uma primeira, dedicada a descrever a adesão ao programa por parte dos atores envolvidos, sejam eles entes federados, sejam eles as próprias unidades escolares, e uma segunda, dedicada a descrever a execução dos recursos distribuídos pelo programa por parte dos atores beneficiados.

Os dados apresentados seguem uma ordem das estimativas para a execução, utilizando resumos agregados das informações por regiões e por estados em tabelas e gráficos.

### **3.1 – Adesão ao Programa**

Esta subseção descreve o grau de adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola por parte dos atores envolvidos. Seu objetivo central é analisar o nível de adesão por parte das unidades federadas e unidades escolares, com a finalidade de verificar possíveis distinções entre regiões e Estados.

#### **3.1.1 – Adesão por parte das unidades federadas**

A nível nacional, todos os 26 Estados mais o DF foram adeptos do PDDE nos 3 anos da análise. A nível municipal, ocorreu uma variação no número de municípios que participaram do PDDE nesses anos. No 1º ano da análise (2016), dos 5.570 municípios existentes no país, mais de 98% aderiram ao programa, representando 5.507 municípios. No 2º ano (2017), esse percentual aumenta para mais de 99%, representando 5.526 municípios. No 3º ano (2018), o percentual sofreu uma pequena

redução, mas continua acima de 99%, representando 5.526 municípios. Isso demonstra que os municípios brasileiros, em sua maioria, aderiram ao programa.

**Tabela 1 – Nível de Adesão Unidades Federadas por Regiões em 2016, 2017 e 2018**

BRASIL			ANO							
REGIÕES			PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA							
UNIDADES FEDERADAS		MUNICÍPIO EXISTENTES	2016		2017		2018			
			EXECUÇÃO CONTEMPLADOS		EXECUÇÃO CONTEMPLADOS		EXECUÇÃO CONTEMPLADOS			
			N	%	N	%	N	%		
11	RO	SIM	52	52	100,00%	52	100,00%	51	98,08%	
12	AC	SIM	22	22	100,00%	22	100,00%	22	100,00%	
13	AM	SIM	62	60	96,77%	59	95,16%	60	96,77%	
14	RR	SIM	15	15	100,00%	15	100,00%	15	100,00%	
15	PA	SIM	144	133	92,36%	140	97,22%	143	99,31%	
16	AP	SIM	16	16	100,00%	16	100,00%	16	100,00%	
17	TO	SIM	139	138	99,28%	138	99,28%	138	99,28%	
1	<b>N</b>		<b>450</b>	<b>436</b>	<b>96,89%</b>	<b>442</b>	<b>98,22%</b>	<b>445</b>	<b>98,89%</b>	
21	MA	SIM	217	207	95,39%	214	98,62%	213	98,16%	
22	PI	SIM	224	212	94,64%	212	94,64%	215	95,98%	
23	CE	SIM	184	183	99,46%	184	100,00%	184	100,00%	
24	RN	SIM	167	165	98,80%	165	98,80%	165	98,80%	
25	PB	SIM	223	223	100,00%	222	99,55%	223	100,00%	
26	PE	SIM	185	185	100,00%	185	100,00%	185	100,00%	
27	AL	SIM	102	102	100,00%	100	98,04%	102	100,00%	
28	SE	SIM	75	72	96,00%	75	100,00%	74	98,67%	
29	BA	SIM	417	416	99,76%	416	99,76%	414	99,28%	
2	<b>NE</b>		<b>1.794</b>	<b>1.765</b>	<b>98,38%</b>	<b>1.773</b>	<b>98,83%</b>	<b>1.775</b>	<b>98,94%</b>	
31	MG	SIM	853	847	99,30%	849	99,53%	847	99,30%	
32	ES	SIM	78	78	100,00%	77	98,72%	78	100,00%	
33	RJ	SIM	92	91	98,91%	92	100,00%	92	100,00%	
35	SP	SIM	645	645	100,00%	645	100,00%	642	99,53%	
3	<b>SE</b>		<b>1.668</b>	<b>1.661</b>	<b>99,58%</b>	<b>1.663</b>	<b>99,70%</b>	<b>1.659</b>	<b>99,46%</b>	
41	PR	SIM	399	399	100,00%	399	100,00%	399	100,00%	
42	SC	SIM	295	295	100,00%	295	100,00%	295	100,00%	
43	RS	SIM	497	496	99,80%	497	100,00%	495	99,60%	
4	<b>S</b>		<b>1.191</b>	<b>1.190</b>	<b>99,92%</b>	<b>1.191</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.189</b>	<b>99,83%</b>	
50	MS	SIM	79	79	100,00%	79	100,00%	79	100,00%	
51	MT	SIM	141	133	94,33%	132	93,62%	136	96,45%	
52	GO	SIM	246	243	98,78%	246	100,00%	242	98,37%	
5	<b>CO</b>		<b>466</b>	<b>455</b>	<b>97,64%</b>	<b>457</b>	<b>98,07%</b>	<b>457</b>	<b>98,07%</b>	
53	DF	SIM	1	1	100,00%	1	100,00%	1	100,00%	
	<b>BR</b>		<b>5.570</b>	<b>5.508</b>	<b>98,89%</b>	<b>5.527</b>	<b>99,23%</b>	<b>5.526</b>	<b>99,21%</b>	

**Fonte:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - **FNDE**. Programa Dinheiro Direto na Escola - **PDDE**, Execução (2016 a 2018). Elaboração do autor.

A nível nacional, todas as cinco regiões do país, também foram participantes do PDDE. Nos três anos de análise, as regiões S e SE apresentaram maior grau de adesão, enquanto as regiões N e NE apresentaram menor grau de adesão ao programa. É possível perceber que a região N obteve menor adesão, e ainda assim, os percentuais permaneceram acima de 96% ao longo desses três anos analisados.

A nível estadual, sete estados mais o DF apresentam adesão integral ao PDDE, nos três anos analisados. Três se localizam na região N (AC, RR e AP), um se localiza

na região NE (PE), dois se localizam no S (PR e SC) e um se localiza na região CO (MS), além do DF. Apesar de não apresentar estados com participação integral, a região SE tem os estados de SP, RJ e ES com mais de 99% de adesão ao programa. Analisando os estados de menor adesão, pode-se destacar três abaixo de 97%, no qual um se localiza na região N (AM), um na região NE (PI) e um na região CO (MT). Mesmo nas regiões com os menores percentuais de adesão, é importante frisar que os percentuais são de patamares elevados.

É possível identificar a relação entre o número de município nos Estados com a adesão integral ao programa. Dos 7 estados mais o DF que atingiram 100% nos 3 anos analisados, 4 deles mais o DF, não possuíam o quantitativo de municípios superior a 80. Em termos de comparação dos Estados com maiores quantitativos de municípios, entre MG, SP, RS e BA, apenas SP e RS conseguiram a adesão integral, o primeiro nos anos de 2016, e 2017 e o segundo no ano de 2017.

O quantitativo de município interfere na adesão das regiões. A região S, 2º maior em número de municípios, apresentou maior adesão ao PDDE, enquanto a região CO, 2º menor região em quantitativo de municípios, apresentou a menor adesão ao PDDE nos anos analisados.

### **3.1.2 – Adesão e execução por parte das unidades de ensino**

Esta subseção descreve e analisa o grau de adesão e execução ao Programa Dinheiro Direto na Escola. Com o objetivo de analisar o nível de adesão e execução

por parte das unidades federadas. Os dados são apresentados através de tabela e serão descritos ao longo dessa seção que se inicia a seguir.

**Tabela 2 – Nível de Adesão e Execução das Unidades de Ensino por Regiões e Unidades Federadas em 2016, 2017 e 2018.**

BRASIL		ANO																	
REGIÕES		2016					2017					2018							
UNIDADES FEDERADAS	UNIDADES DE ENSINO	PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA					PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA					PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA							
		ESTIMATIVA		EXECUÇÃO			ESTIMATIVA		EXECUÇÃO			ESTIMATIVA		EXECUÇÃO					
		SELECIONADAS		CONTEMPLADAS			SELECIONADAS		CONTEMPLADAS			SELECIONADAS		CONTEMPLADAS					
	N	%	N	%	%	N	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%	%		
11	RO	2.793	1.148	41,10%	882	31,58%	76,83%	2.813	1.135	40,35%	917	32,60%	80,79%	2.828	1.115	39,43%	853	30,16%	76,50%
12	AC	2.327	1.607	69,06%	1.200	51,57%	74,67%	2.352	1.590	67,60%	1.416	60,20%	89,06%	2.371	1.570	66,22%	1.311	55,29%	83,50%
13	AM	7.282	5.131	70,46%	3.453	47,42%	67,30%	7.358	5.060	68,77%	3.246	44,12%	64,15%	7.322	5.048	68,94%	3.149	43,01%	62,38%
14	RR	1.097	736	67,09%	488	44,48%	66,30%	1.118	757	67,71%	491	43,92%	64,86%	1.116	778	69,71%	326	29,21%	41,90%
15	PA	16.135	10.327	64,00%	7.137	44,23%	69,11%	16.262	10.195	62,69%	7.632	46,93%	74,86%	16.474	10.058	61,05%	7.412	44,99%	73,69%
16	AP	986	756	76,67%	272	27,59%	35,98%	1.002	761	75,95%	409	40,82%	53,75%	1.024	758	74,02%	343	33,50%	45,25%
17	TO	3.335	1.481	44,41%	1.226	36,76%	82,78%	3.362	1.475	43,87%	1.248	37,12%	84,61%	3.367	1.478	43,90%	1.177	34,96%	79,63%
1	N	33.955	21.186	62,39%	14.658	43,17%	69,19%	34.267	20.973	61,20%	15.359	44,82%	73,23%	34.502	20.805	60,30%	14.571	42,23%	70,04%
21	MA	17.649	11.652	66,02%	7.954	45,07%	68,26%	17.760	11.489	64,69%	9.021	50,79%	78,52%	17.917	11.251	62,80%	8.649	48,27%	76,87%
22	PI	9.633	4.773	49,55%	3.878	40,26%	81,25%	9.487	4.657	49,09%	3.894	41,05%	83,62%	9.709	4.431	45,64%	3.601	37,09%	81,27%
23	CE	15.977	6.413	40,14%	5.839	36,55%	91,05%	16.187	6.346	39,20%	5.857	36,18%	92,29%	16.276	6.228	38,26%	5.768	35,44%	92,61%
24	RN	6.169	2.979	48,29%	2.237	36,26%	75,09%	6.226	2.938	47,19%	2.390	38,39%	81,35%	6.269	2.896	46,20%	2.475	39,48%	85,46%
25	PB	8.524	4.557	53,46%	3.709	43,51%	81,39%	8.513	4.430	52,04%	3.840	45,11%	86,68%	8.406	4.191	49,86%	3.556	42,30%	84,85%
26	PE	14.386	6.883	47,85%	5.884	40,90%	85,49%	14.760	6.830	46,27%	5.939	40,24%	86,95%	14.917	6.596	44,22%	5.630	37,74%	85,35%
27	AL	4.255	2.593	60,94%	1.899	44,63%	73,24%	4.351	2.553	58,68%	2.103	48,33%	82,37%	4.457	2.514	56,41%	2.136	47,92%	84,96%
28	SE	3.188	1.821	57,12%	1.571	49,28%	86,27%	3.186	1.804	56,62%	1.588	49,84%	88,03%	3.239	1.747	53,94%	1.486	45,88%	85,06%
29	BA	29.459	15.942	54,12%	14.018	47,58%	87,93%	29.770	15.619	52,47%	13.873	46,60%	88,82%	30.312	15.146	49,97%	13.246	43,70%	87,46%
2	NE	109.240	57.613	52,74%	46.989	43,01%	81,56%	110.240	56.666	51,40%	48.505	44,00%	85,60%	111.502	55.000	49,33%	46.547	41,75%	84,63%
31	MG	30.217	12.499	41,36%	10.373	34,33%	82,99%	30.441	12.456	40,92%	10.359	34,03%	83,16%	30.673	12.342	40,24%	10.144	33,07%	82,19%
32	ES	5.340	2.873	53,80%	2.628	49,21%	91,47%	5.359	2.841	53,01%	2.581	48,16%	90,85%	5.380	2.794	51,93%	2.466	45,84%	88,26%
33	RJ	15.543	6.462	41,57%	5.421	34,88%	83,89%	15.670	6.486	41,39%	5.796	36,99%	89,36%	16.101	6.487	40,29%	5.601	34,79%	86,34%
35	SP	37.026	18.115	48,93%	16.247	43,88%	89,69%	37.724	18.243	48,36%	16.453	43,61%	90,19%	38.576	18.327	47,51%	15.651	40,57%	85,40%
3	SE	88.126	39.949	45,33%	34.669	39,34%	86,78%	89.194	40.026	44,88%	35.189	39,45%	87,92%	90.730	39.950	44,03%	33.862	37,32%	84,76%
41	PR	11.712	7.213	61,59%	6.705	57,25%	92,96%	11.846	7.271	61,38%	6.721	56,74%	92,44%	11.958	7.277	60,85%	6.754	56,48%	92,81%
42	SC	8.853	5.224	59,01%	4.806	54,29%	92,00%	8.987	5.180	57,64%	4.732	52,65%	91,35%	9.077	5.187	57,14%	4.664	51,38%	89,92%
43	RS	14.258	7.442	52,20%	6.308	44,24%	84,76%	14.433	7.455	51,65%	6.748	46,75%	90,52%	14.526	7.365	50,70%	6.335	43,61%	86,01%
4	S	34.823	19.879	57,09%	17.819	51,17%	89,64%	35.266	19.906	56,45%	18.201	51,61%	91,43%	35.561	19.829	55,76%	17.753	49,92%	89,53%
50	MS	2.029	1.279	63,04%	1.206	59,44%	94,29%	2.065	1.284	62,18%	1.202	58,21%	93,61%	2.091	1.295	61,93%	1.217	58,20%	93,98%
51	MT	3.806	2.264	59,49%	1.618	42,51%	71,47%	3.869	2.279	58,90%	1.448	37,43%	63,54%	3.904	2.272	58,20%	1.811	46,39%	79,71%
52	GO	5.973	3.448	57,73%	3.017	50,51%	87,50%	6.011	3.466	57,66%	3.118	51,87%	89,96%	6.242	3.488	55,88%	3.097	49,62%	88,79%
5	CO	11.808	6.991	59,21%	5.841	49,47%	83,55%	11.945	7.029	58,84%	5.768	48,29%	82,06%	12.237	7.055	57,65%	6.125	50,05%	86,82%
53	DF	1.406	639	45,45%	378	26,88%	59,15%	1.450	638	44,00%	468	32,28%	73,35%	1.482	643	43,39%	376	25,37%	58,48%
	BR	279.358	146.257	52,35%	120.354	43,08%	82,29%	282.362	145.238	51,44%	123.490	43,73%	85,03%	286.014	143.282	50,10%	119.234	41,69%	83,22%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, Execução (2016 a 2018). Elaboração do autor.

Ocorreu uma oscilação tanto em níveis absolutos quanto em níveis percentuais no nível de adesão ao Programa em todas as regiões. Como exemplo, a região CO aumenta o número de escolas existentes e participantes, mas o percentual de adesão diminui. A região N teve o melhor desempenho, comparada com as demais. Ainda que a quantidade de escolas adeptas diminua ao longo dos 3 anos, seu percentual se mantém acima de 60%. A região SE possui o pior grau de adesão, pois seu percentual se manteve abaixo de 46%.

Em relação a execução dos recursos, a região S apresenta o melhor desempenho com valores percentuais acima de 89%. Em contrapartida, a região N (a de maior adesão ao programa) apresenta o pior desempenho na execução dos recursos com percentual abaixo de 75% nos anos analisados.

Apenas no estado de RR o grau de adesão aumentou com os valores percentuais passando de 67% em 2016 para 69% em 2018. Em contrapartida, o grau de adesão ao programa reduziu nos demais estados mais o DF. A nível estadual, destacam-se AP, AM e RR como os estados de melhor desempenho na adesão ao PDDE, com percentuais acima de 74%, 68% e 67% respectivamente. Como Estados de pior desempenho na adesão, destacam-se RO, CE e MG, com valores percentuais abaixo de 42%, 41% e 42% respectivamente. Em relação ao grau de execução, os estados MS, SC e PR apresentam o maior grau, com valores percentuais acima de 93%, 92% e 88% respectivamente, enquanto os estados AP, e o DF possuem o pior desempenho com percentuais abaixo de 53%, 66%.

### **3.2 – Montante de recursos envolvidos no Programa**

Esta subseção tem como objetivo analisar o comportamento dos atores envolvidos na implementação do programa em relação ao montante de recursos estimados e executados pelas regiões e estados que participam do programa com a finalidade de verificar possíveis distinções entre regiões e estados. Para tal, o texto é composto por duas subseções, a primeira, que se inicia a seguir, dedicada a descrever as estimativas regionais e estaduais, e a segunda, dedicada a descrever as execuções regionais e estaduais.

Para tanto, o presente trabalho apresentou como instrumento estatístico o gráfico de diagrama em caixa (box-plot). Ele sintetiza em uma imagem as informações contidas em um grande banco de dados acerca de uma variável quantitativa,

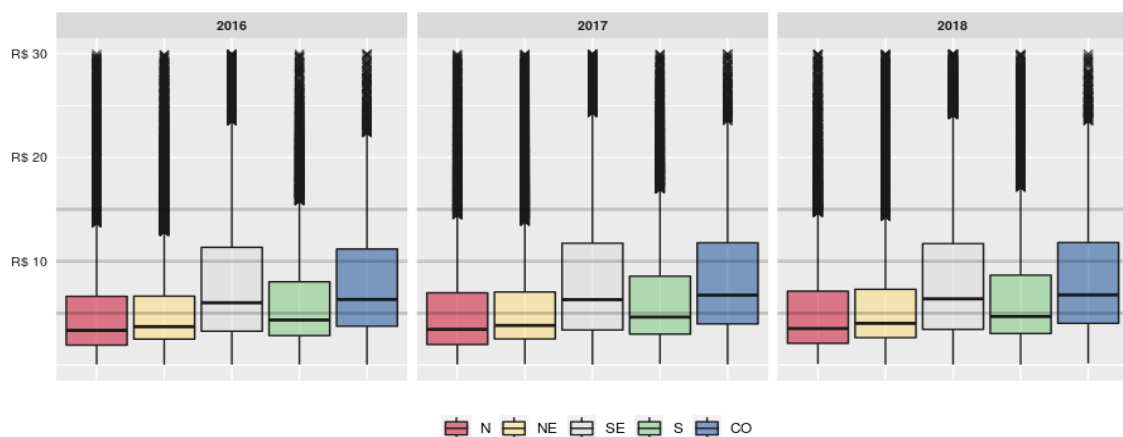
permitindo identificar a simetria dos dados, sua dispersão e a existência, ou inexistência de outliers (valores extremos). Sendo assim, conseguimos identificar a mediana e os quartis. A mediana em um conjunto de dados, representa o comportamento central dos dados.

### 3.2.1 – Estimativas

Esta subseção tem como objetivo analisar o comportamento das estimativas de recursos nos estados e regiões adeptos ao programa, com a finalidade de observar possíveis padrões de estimativas e possíveis distinções entre os estados e as regiões do Brasil. Para tal, o texto é composto por duas subseções, uma primeira dedicada a descrever as estimativas regionais, e a segunda, dedicada a descrever as estimativas estaduais.

#### 3.2.1.1 – Regionais

**Gráfico 1 – Estimativas de recursos do PDDE por região**



Fonte: Elaborado pelo autor.

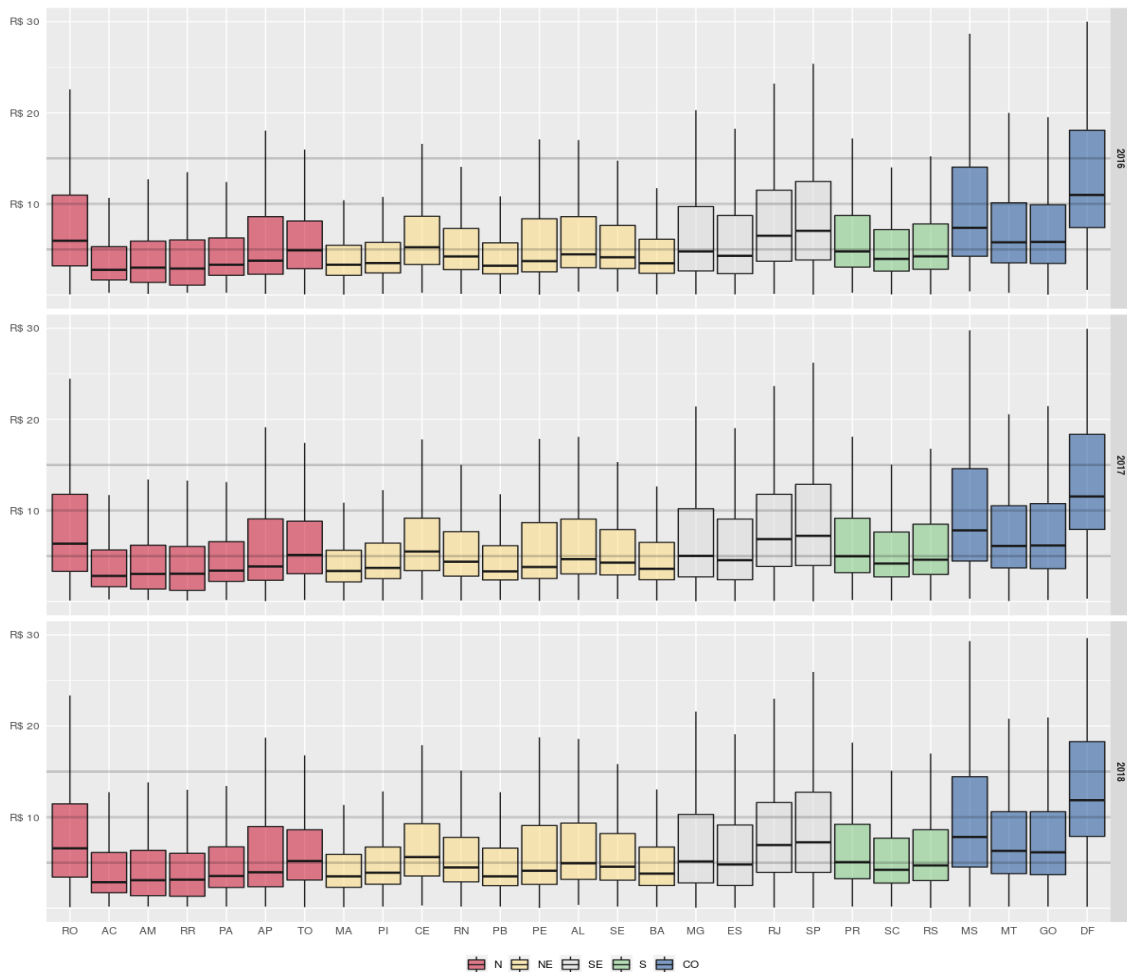
As regiões CO e SE contêm as maiores medianas, acima de R\$ 6.000. Em contrapartida, as regiões N e NE contêm as menores medianas, abaixo de R\$ 5.000. As regiões CO e SE apresentam as maiores estimativas, as regiões N e NE receberam menos recursos. Percebe-se que essas regiões, sustentaram essas posições nos anos 3 anos analisados.

Nos três pontos de análise as 2 regiões que mais variaram foram o SE, entre R\$ 3.100 e R\$ 12.000 reais no 1º ponto, entre R\$ 3.500 e R\$ 13.000 reais no segundo, e

entre R\$ 3.500 e R\$ 13.000 no terceiro e CO, entre R\$ 3.000 e R\$ 11.000 reais, no primeiro, entre R\$ 4.500 e R\$ 13.000 no segundo, e entre R\$ 3.800 e R\$ 13.000 no terceiro ano. As duas regiões com menores variações foram N, entre R\$ 1.000 e R\$ 7.000 mil reais, no primeiro, R\$ 1.500 reais e R\$ 7.200 reais no segundo, e entre R\$ 1.600 e R\$ 7.200 reais, no terceiro e NE, entre R\$ 2.000 e R\$ 7.000 reais, no primeiro, entre R\$ 2.500 e R\$ 7.500 reais, no segundo, e entre R\$ 3.500 e R\$ 13.000 reais no terceiro. (Gráfico1)

### 3.2.1.2 – Estaduais

**Gráfico 2 – Recursos Estimados pelo PDDE por Estados**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os estados DF, MS obtiveram as maiores medianas, com valores acima de R\$ 10.000 reais, e aproximadamente R\$ 7.000 reais respectivamente, em contrapartida os estados AC, AM apresentam as menores medianas, com valor de aproximadamente de R\$ 4.000 reais respectivamente. Os estados DF, MS foram os

que obtiveram mais recursos estimados do programa, e os estados AC, AM obtiveram as menores estimativas.

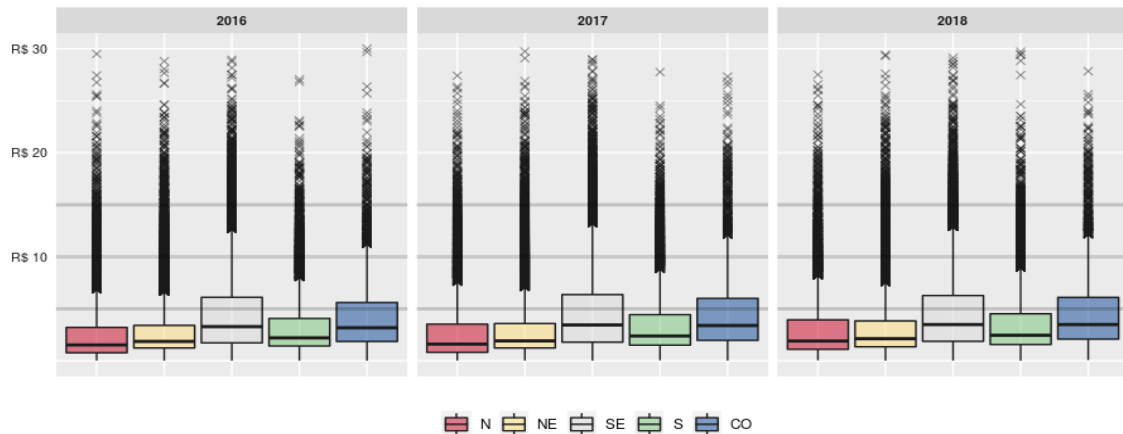
Para os três anos analisados, os dois estados que mais variaram foram DF, entre R\$ 6.000 e R\$ 18.000 reais no 1º ponto, entre R\$ 7.500 e R\$ 18.000 reais no segundo, e entre R\$ 7.500 e R\$ 18.000 no terceiro e MS, entre R\$ 4.900 e R\$ 14.000 reais, no primeiro, entre R\$ 4.900 e R\$ 14.900 no segundo, e entre R\$ 4.900 e R\$ 14.800 no terceiro ano. No primeiro ponto da análise, os dois estados com menores variações foram MA, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.100 mil reais, e PI entre R\$ 3.000 reais e R\$ 5.200 reais. No segundo e terceiro ponto de análise, os dois estados com menores variações foram MA, R\$ 3.000 e R\$ 5.2000, no segundo, e entre R\$ 3.000 e R\$ 5.300 reais, no terceiro e PB, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.300 reais, no segundo, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.400 reais no terceiro.

### **3.2.2 - Execuções**

Esta subseção tem como objetivo analisar o comportamento da execução dos recursos nos estados e regiões adeptos ao programa, com a finalidade de observar possíveis padrões de execução e possíveis distinções entre os estados e as regiões do Brasil. Para tal, o texto é composto por duas subseções, uma primeira, que se inicia a seguir, dedicada as execuções regionais, e a segunda, dedicada as execuções estaduais.

#### **3.2.2.1 – Regionais**



**Gráfico 3 – Recursos executados por região.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

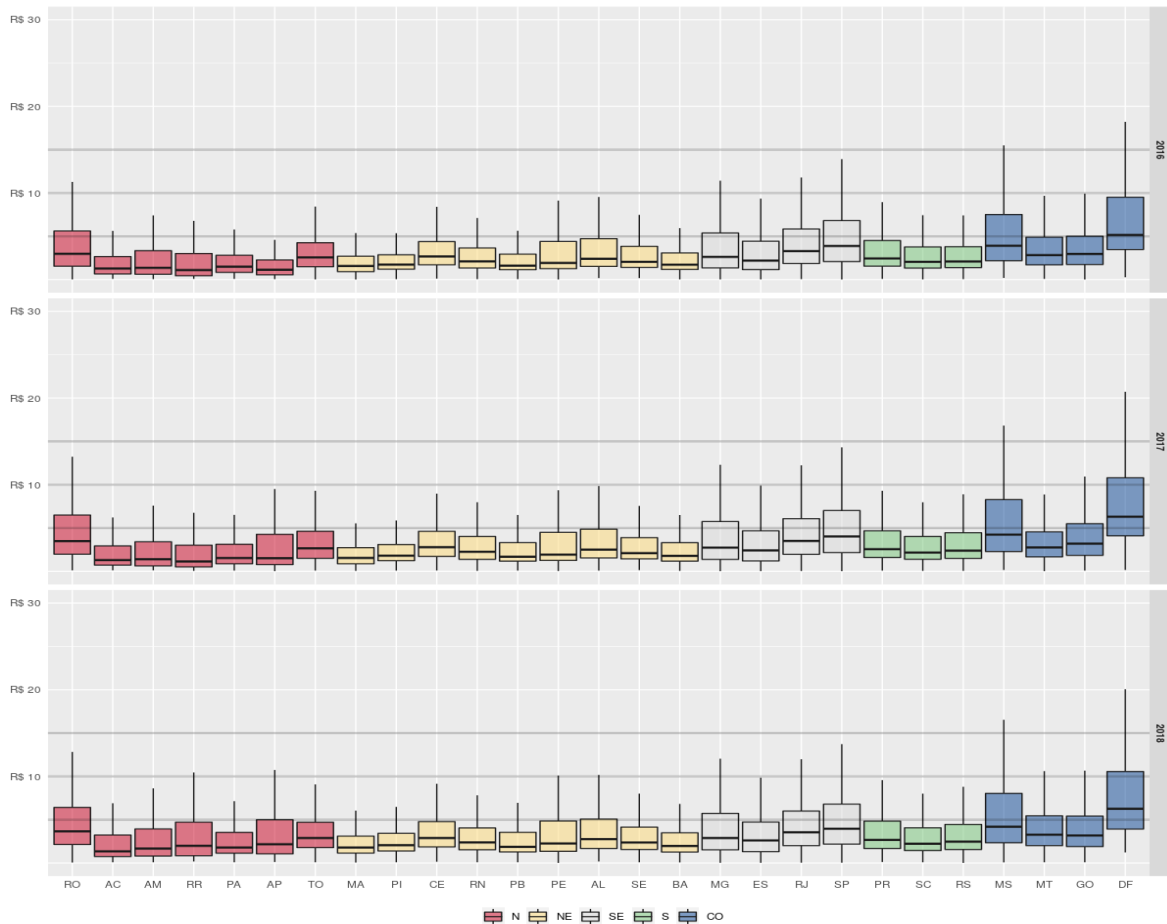
As regiões CO e SE contém as maiores medianas de execução, aproximadamente R\$ 4.000 reais respectivamente, em contrapartida as regiões N e NE contém as menores medianas, entre R\$ 2.000 e R\$ 3.000 reais. As regiões CO e SE são as maiores executoras dos recursos as regiões N e NE apresentam menor execução.

As duas regiões que mais variaram, foram elas SE, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.500 reais nos três pontos e CO, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.200 reais, no primeiro, entre R\$ 3.000 e R\$ 5.300 no segundo, e entre R\$ 3.000 e R\$ 5.400 no terceiro ano. As duas regiões com menores variações foram N, entre R\$ 1.000 e R\$ 2.400 mil reais, no primeiro, R\$ 1.000 reais e R\$ 2.500 reais no segundo, e entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500

reais, no terceiro e NE, entre R\$ 1.500 e R\$ 2.500 reais, no primeiro, entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500 reais, no segundo, e entre R\$ 1.000 e R\$ 2.400 reais no terceiro.

### 3.2.2.2 – Estaduais

**Gráfico 4 – Recursos Executados pelos estados**



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Os estados DF, MS, SP obtiveram as maiores medianas de execução, de R\$ 5.000 e R\$ 4.500 reais aproximadamente, em contrapartida os estados AP, RR e AC apresentam medianas menores, que variam entre R\$1.000 e R\$ 1.500 reais aproximadamente. Os Estados DF, MS e SP foram os maiores executores, em contrapartida AP, RR e AC, são os de menor execução.

Os estados com maior variação nos três pontos de análise foram DF, MS e SP. DF, entre R\$ 3.000 e R\$ 9.000, no primeiro, entre R\$ 4.500 e R\$ 10.200 no segundo e no terceiro, no MS entre R\$ 3.000 e R\$ 7.000, no primeiro, entre 3.000 e R\$ 8.000 no segundo e no terceiro, no SP entre R\$ 3.000 e R\$ 6.000, nos três pontos de análise. Os três estados com menor variação foram, MA, entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500 nos três

pontos de análise, PI entre, R\$ 1.200 e R\$ 3.000 reais, no primeiro ponto, entre R\$ 1.500 e R\$ 2.600 no segundo ponto e terceiro ponto, e BA, entre R\$ 1.500 e R\$ 2.700, no primeiro ponto, R\$ 1.500 e R\$ 2.800 no segundo ponto e terceiro ponto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o trabalho de pesquisa foi iniciado, constatou-se uma certa tendência de pesquisas buscando identificar a implementação do PDDE e se os seus objetivos foram alcançados. Além do mais, a demanda social por alguns dados do programa em análise demonstrou a importância de analisar os repasses dos recursos financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Quanto à adesão por parte das unidades federadas, pode-se constatar que o governo federal conseguiu criar bons mecanismos de indução para atrair os governos locais, pois, tomando como base as análises feitas, mais de 98% dos municípios aderiram ao PDDE, assim com todos os estados e todas as regiões, mais o DF. Ou seja, um programa de repasse direto desse porte e com esse nível de adesão é um dos grandes feitos da política nacional.

À nível regional, nota-se que, ainda que a região N tenha tido maior desempenho na adesão ao programa, a região S foi a que mais se destacou na sua execução, com um percentual de 90,2%, enquanto a região N teve apenas 60,53% de unidades escolares que realmente o executaram. Conclui-se que, de modo geral, a região S teve mais sucesso na realização dos gastos e do programa, uma vez que apresentou maior utilização dos recursos que o programa proporciona. Isso nos leva ao raciocínio de que possam existir e operar entraves burocráticos enfrentados por cada unidade escolar mediante a sua realidade local e a disponibilidade tanto de participação social quanto de profissionais que possam e tenham expertise em operar essa política.

À nível estadual, nota-se que AM teve maior destaque na adesão, pois foi o segundo melhor estado com unidades de ensino adeptas, com 68% e ficou entre os estados que mais executou o PDDE, ou seja, apesar de não ter tido maior destaque nos dois quesitos, foi o que mais demonstrou participação no programa. Deste modo, e pensando na chave de raciocínio anterior, podemos esperar encontrar mais participação social e mais burocratas dedicados que viabilizaram a execução do PDDE no AM. Por si só este achado parece ser contraintuitivo, parece ser contrário ao raciocínio de que em locais e estados mais desenvolvidos seria o PDDE mais executado. Porém, também devemos lembrar que AM tem forte atuação de ONGS e Associações locais, que não foram explorados nesse estudo, mas que podem estar incidindo nessa execução do PDDE.

Avaliando as análises das estimativas e execução de recursos entre 2016 e 2018, é possível concluir que, a nível regional, a região SE se apresentou com melhor desempenho, ou seja, foi a região que mais recebeu recursos por parte do PDDE. Quanto a nível estadual, o DF obteve o melhor desempenho de estimativas e execução de recursos. Isso corrobora a ideia de que as regiões com maior incidência de administradores tendem a conseguir executar o PDDE em seus pormenores administrativos burocráticos.

As diferenças encontradas expostas acima podem vir a ser explicadas por alguns motivos: diferença no quantitativo de alunos matriculados na rede de ensino; categorização das escolas em urbana e rural; falta da regularização cadastral até o dia 30 de setembro, que é a data limite para tal; não prestação de contas por parte das unidades escolares; falta de capacidade organizacional por parte dos entes executores; escassez de profissionais qualificados para gerir os recursos; excesso de burocratização para a gestão do programa. Deste rol de motivos, pelo que podemos observar essas diferenças aconteceram com características próprias a cada região. Por fim, de modo geral parece operar um custo administrativo que incide diferentemente entre as capacidades de cada região, estado, município e não diferentemente nas escolas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, p. 143-216, 2002.

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 111-141, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7 a 26-7 a 26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora**, v. 34, p. 269-294, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, 2010.

CARMO, Erinaldo. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais. **Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, 2019.

COSER, Ivo. Federalismo. **Ler História**, n. 55, p. 65-81, 2008.

FNDE. Portal dados abertos. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>  
Acesso em: 20 de novembro de 2022

FNDE. Portal dados abertos. Organizações. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/organization/pdde>  
Acesso em: 20 de novembro de 2022

**FNDE. Resolução Nº 19, de 21 de maio de 2013**

**FNDE. Resolução Nº 4, de 25 de outubro de 2016**

**FNDE. Resolução Nº 7, de 22 de março de 2018**

**FNDE. Resolução Nº 15, de 16 de setembro de 2021.**

**FNDE. Resolução Nº 10, de 18 de dezembro de 2022**

GOMES, Maria Lucineide Serpa; DE OLIVEIRA, Francisco Correia. Modelos Organizacionais de Administração: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Ciencias da Administração**, v. 12, n. 28, p. 105-126, 2010.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. 1995.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. 2018.

SOARES, Márcia. Formas de Estado: federalismo. **Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP**, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.