



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA  
BÁSICA  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

CLÁUDIA GATINHO DE MIRANDA

**A GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA  
(PDDE) NA REDE DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ DE 2018 A 2024**

BELÉM - PA  
2025

CLÁUDIA GATINHO DE MIRANDA

**A GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA  
(PDDE) NA REDE DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ DE 2018 A 2024**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Currículo e Gestão da Escola Básica.

Linha: Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica.

Orientador: Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho.

BELÉM - PA  
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M672g    Miranda, Cláudia Gatinho de.  
            A gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola  
            (PDDE) na rede de ensino do estado do Pará de 20218 a 2024 /  
            Cláudia Gatinho de Miranda. — 2025.  
            134 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de  
Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém,  
2025.

1. Descentralização. 2. Gestão. 3. Financiamento. 4.  
PDDE. I. Título.

CDD 379.1120981

---

CLÁUDIA GATINHO DE MIRANDA

**A GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA  
(PDDE) NA REDE DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ DE 2018 A 2024**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Currículo e Gestão da Escola Básica.

Data de defesa:

**Banca Examinadora**

---

Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho (Orientador) – PPEB/UFPA

---

Profa. Dra. Irlanda do Socorro de Oliveira Miléo (Examinador Interno) – PPEB/UFPA

---

Profa. Dra. Maria do Socorro Vasconcelos Pereira (Examinador Externo) – PPGCR/UEPA

---

Dr. Mark Clark Assen de Carvalho (Examinador Externo) – PPGE/UFAC

---

Profa. Dra. Émina Márcia Nery dos Santos (Examinadora Suplente) – PPEB/UFPA

## AGRADECIMENTOS

*A gratidão é depois da honra a primeira virtude.*  
*(José de Alencar)*

Primeiramente a Deus, por ter me abençoado pelas experiências vividas e pessoas maravilhosas que atravessaram meus caminhos durante este mestrado. Ele me deu força, paciência e sabedoria diante das tempestades pessoais e acadêmicas que enfrentei. Nos muitos instantes de incertezas, Sua presença foi essencial para cada conquista e superação;

À minha família, em especial aos queridos e amados: meu filho Pedro; minha mãe Vera; meu esposo Ricardo; minhas tias Benedita, Graça, Lúcia, Isabel e Umbelina; meu tio Lucas; meu irmão Gabriel; meus primos Camila, Paula, Alexandre, Vitor, Rui e Juliana (*in memoriam*); meus sobrinhos Luíza, Pietra, Eduardo e Bárbara – meu muito obrigada por todo o amor e carinho, por estarem sempre presentes nas minhas conquistas e me apoiarem nos desafios. Amo vocês!

Ao meu orientador, doutor Fabrício Carvalho, agradeço pelos ensinamentos compartilhados nas orientações, nas aulas de ateliês de pesquisa e nas discussões no GEPPEB. Sou especialmente grata pelo carinho, compreensão e postura profissional e humanizada com que conduz seus orientandos;

À Universidade Federal do Pará (UFPA), ao Núcleo de Estudos Transdisciplinares da Escola Básica (NEB) e ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), minha gratidão por proporcionarem formação pública, gratuita e de qualidade em um ambiente acadêmico enriquecedor, promovendo e fortalecendo a pesquisa no Brasil;

Aos professores do PPEB/UFPA, agradeço as contribuições, em especial, à Ney Cristina, Emina Santos, Socorro Coelho, Fátima Matos, Dinair Leal e Genylton Rocha. À coordenadora, doutora Amélia Mesquita, e à secretária Luciléia Rosa, agradeço os cuidados administrativos com minha vida acadêmica;

Aos professores Mark Clark, Socorro Vasconcelos e Irlanda Miléo, muito obrigada por aceitarem fazer parte da banca de defesa e pelo tempo dedicado à avaliação deste trabalho. Ao professor Alexandre Cals, obrigada por ter feito parte da banca de qualificação e pelas contribuições;

Aos amigos do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas para Educação Básica (GEPPEB), obrigada por compartilhar conhecimentos nas sessões de estudos e pela amizade construída, em especial, Aliny, Silvane, Suzane, Gisele, Luanna, Alice e Claudete;

Aos amigos da turma 2023, que me proporcionam boas lembranças das conversas profundamente filosóficas sobre materialismo histórico-dialético, marxismo, capitalismo e, principalmente, muitos assuntos aleatórios na beira do rio, na fila do RU, em viagens e rolês universitários. Em especial, à Madalena, Wylle, Marcelo e Marlon, que dividiram comigo dores e alegrias;

À amiga Socorro Bitencourt, pela motivação em ingressar no curso de mestrado e me fazer acreditar nesse sonho após longo período longe da Academia;

À Larissa Gonçalves, pelo profissionalismo, escuta, acolhimento e suporte emocional no momento imprescindível para concluir esta etapa de minha vida;

À professora Socorro Vasconcelos, que não hesitou em colaborar com minha pesquisa ao proporcionar o encontro com o pesquisador Adriano Teixeira;

Ao amigo Adriano Teixeira, muito obrigada por compartilhar ensinamentos sobre coleta de dados referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola e planilhas Excel;

A Moisés Oliveira, pela atenção em esclarecer dúvidas sobre o processo de gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola;

Aos amigos Keyth e Leandro, que me apoiaram nos momentos difíceis durante essa minha conquista;

Aos indígenas que ocuparam a SEDUC/PA por 23 dias, nos ensinando muito sobre luta, resistência e ancestralidade; e a todos os companheiros da rede estadual de ensino do estado do Pará – professores, especialistas em educação e membros do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP) – que uniram forças ao movimento histórico em luta pela revogação da Lei 10.820. Por essa união hoje podemos dizer: lutamos e vencemos! Surara!

*“Mesmo que o financiamento por si só não garanta a qualidade do ensino, sabemos de sua fundamental importância para promover ações que possam reverter o fracasso escolar, ampliando situações de ensino e de aprendizagem com qualidade para todos os estudantes da educação básica brasileira.” (Mafassioli)*

## RESUMO

Este estudo tem como objeto de análise os processos de gestão financeira e de prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no âmbito da rede estadual de ensino do Pará no período entre 2018 a 2024. Reconhecendo que os recursos financeiros são fundamentais para a garantia do funcionamento das atividades escolares, a investigação foi orientada pela seguinte questão: como se efetivaram a gestão financeira e o processo de prestação de contas dos recursos do PDDE na rede estadual paraense durante esse intervalo temporal? O objetivo geral consistiu em analisar os mecanismos de gestão e a conformidade da prestação de contas dos recursos do programa, considerando as normativas vigentes e os dados de execução orçamentária no período delimitado. A pesquisa adotou uma abordagem quanti-qualitativa, com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental. A fundamentação teórica ancorou-se em estudos sobre descentralização e financiamento da educação, com destaque para autores como Adrião e Peroni (2007), Fagnani (2007), Oliveira e Adrião (2001), Mazda (2009), Camargo, Sanches e Viana (2021), Pinto (2018), Carvalho (2012), Corrêa e Carvalho (2021), Melchior (1987), Batista (2018), Gomes (2021), Reis (2019), Novaes e Fialho (2010), Mafassoli (2017), Cardoso (2009) e Silva (2005). A etapa documental envolveu a análise da Lei nº 11.947/2009, da Resolução nº 15/CD/FNDE/2021, do Guia de Orientações para Aquisições de Materiais, Bens e Contratação de serviços com recursos do PDDE e o Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Foram analisados dados disponíveis no PDDE Info e SIGPC. Os resultados evidenciaram que embora o PDDE se configure como uma política de descentralização orçamentária voltada à ampliação da autonomia escolar e à melhoria das condições de ensino, sua efetividade está condicionada à atuação eficiente das entidades (UEx e EEx). No caso da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), observou-se fragilidade sistêmica na mediação e suporte técnico-administrativo às escolas, resultando em elevado índice de glosas nos repasses financeiros entre 2018 e 2024, o que comprometeu significativamente a aplicação efetiva dos recursos nas unidades escolares.

**Palavras-chave:** Descentralização. Gestão. Financiamento. PDDE.

## ABSTRACT

This study analyzes the financial management and accountability processes of the resources from the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE – Direct Money to School Program) within the state school network of Pará, from 2018 to 2024. Recognizing that financial resources are essential to ensuring the operation of school activities, the investigation was guided by the following question: how were the financial management and accountability processes of PDDE resources carried out in the state school network of Pará during this period? The general objective was to analyze the management mechanisms and the compliance of the program's resource accountability, considering the applicable regulations and budget execution data within the defined timeframe. The research adopted a quantitative and qualitative approach, based on bibliographic review and documentary research. The theoretical framework was grounded in studies on decentralization and education financing, with emphasis on authors such as Adrião and Peroni (2007), Fagnani (2007), Oliveira and Adrião (2001), Mazda (2009), Camargo, Sanches e Viana (2021), Pinto (2018), Carvalho (2012), Correa and Carvalho (2021), Melchior (1987), Batista (2018), Gomes (2021), Reis (2019), Novaes and Fialho (2010), Mafassoli (2017), Cardoso (2009), and Silva (2005). The documentary stage involved the analysis of Law No. 11,947/2009, Resolution No. 15/CD/FNDE/2021, the Guidelines for the Acquisition of Materials, Goods, and Contracting of Services with PDDE Resources, and the PDDE Resource Execution Guide. Data from the PDDE Info and SIGPC platforms were also analyzed. The results showed that although the PDDE is configured as a budget decentralization policy aimed at expanding school autonomy and improving teaching conditions, its effectiveness depends on the efficient performance of the entities involved (UEx and EEx). In the case of the Pará State Department of Education (SEDUC/PA), systemic weaknesses were observed in mediation and technical-administrative support to schools, resulting in a high rate of disallowances in financial transfers between 2018 and 2024, which significantly compromised the effective application of resources in the school units.

**Keywords:** Decentralization. Management. Financing. PDDE.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Fluxograma do repasse do PDDE.....	56
Figura 2 – Acesso aos recursos (Banco do Brasil).....	57
Figura 3 – Fluxograma da adesão/cadastro do PDDE.....	61
Figura 4 – Execução dos recursos do PDDE.....	63
Figura 5 – Fluxograma da prestação de contas do PDDE.....	64
Figura 6 – Relatório de evolução do IdeGES entre 2028 e 2021 para o Pará.....	80
Figura 7 – Relatório de evolução do IdeGES entre 2018 a 2021.....	81

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de gestão descentralizada PDDE.....	82
Gráfico 2 – As UEx que receberam recursos da Parcela Desempenho.....	83
Gráfico 3 – Quantidade de escolas da rede estadual por ano.....	94
Gráfico 4 – Inadimplências por programa (2018).....	95
Gráfico 5 – Inadimplências em 2018: percentuais.....	96
Gráfico 6 – Total de inadimplências (2018).....	96
Gráfico 7 – Inadimplências por programa (2019).....	97
Gráfico 8 – Inadimplências em 2019: percentuais.....	98
Gráfico 9 – Total de inadimplência (2019).....	98
Gráfico 10 – Total de inadimplências 2019: percentuais.....	99
Gráfico 11 – Inadimplências por programa (2020).....	100
Gráfico 12 – Inadimplências 2020: percentuais.....	101
Gráfico 13 – Total de indimplência (2020).....	102
Gráfico 14 – Total de inadimplências 2020: percentuais.....	102
Gráfico 15 – Inadimplências por programa (2021).....	103
Gráfico 16 – Inadimplências 2021: percentuais.....	104
Gráfico 17 – Total de inadimplências (2021).....	105
Gráfico 18 – Total de inadimplências 2021: percentuais.....	106
Gráfico 19 – Inadimplências por programa (2022).....	107
Gráfico 20 – Inadimplências em 2022: percentuais.....	108
Gráfico 21 – Total de inadimplências (2022).....	108
Gráfico 22 – Total de inadimplências 2022: percentuais.....	109
Gráfico 23 – Inadimplências 2023: percentuais.....	111
Gráfico 23 – Total de inadimplências (2023).....	112
Gráfico 24 – Total de inadimplências por porcentagem (2023).....	113
Gráfico 25 – Inadimplências por programa (2024).....	114
Gráfico 26 – Inadimplências 2024: percentuais.....	115
Gráfico 28 – Total de inadimplências (2024).....	115
Gráfico 29 – PDDE e Ações Integradas: total de inadimplências.....	118
Gráfico 30 – Relatório sobre suspensão (2024).....	120
Gráfico 31 – Relatório sobre suspensão em 2024: percentuais.....	121
Gráfico 27 – Relatórios de suspensão – tipos de suspensão.....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estratégias para otimizar recursos na educação.....	14
Quadro 2 – Escola Exemplo 1.....	22
Quadro 3 – Escola Exemplo 2.....	23
Quadro 4 – Ações dos CECAMPE.....	31
Quadro 5 – Resumo dos principais pontos da relação entre o Programa de Apoio Tecnológico, a TV Escola e o Proinfo na década de 1990 no Brasil.....	42
Quadro 6 – Programas educacionais (1985-1997).....	45
Quadro 7 – Trajetória institucional do PDDE.....	51
Quadro 8 – Eixos PDDE e Ações Integradas.....	59
Quadro 9 – Bases legais do PDDE.....	70
Quadro 10 – Resoluções revogadas após a publicação da Resolução nº 15/2021 .....	72
Quadro 11 – Resoluções publicadas após a Resolução nº 15/2021 .....	73
Quadro 12 – Valores referenciais por tipo de escolas – Resolução nº 15/2021.....	75
Quadro 2 – Valores referenciais per capita por aluno – Resolução nº 15/2021.....	75
Quadro 14 – Valores referenciais por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 6/2022..	76
Quadro 15 – Valores referenciais per capita por aluno de acordo com a Resolução nº 6/2022..	76
Quadro 3 – Valores contidos por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 5/2023.....	77
Quadro 4 – Valores contidos por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 3/2024.....	77

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CD	Conselho Deliberativo
CECAMPE Educacionais	Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais
CGAME	Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNME	Curso Nacional de Modalidade de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DOU	Diário Oficial da União
DRE	Diretoria Regional de Ensino
EC	Emenda Constitucional
EEX	Entidade Executora
EM	Ensino Médio
EPU	Editora da Universidade de São Paulo
FAE	Fundo de Assistência Educacional
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEDERAL	Referência ao Governo Federal ou instituições federais
FEUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPPEB	Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas para Educação Básica
ICED	Instituto de Ciências da Educação
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSN	<i>International Standard Serial Number</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
NEB	Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica
NTE	Núcleo Tecnológico Educacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador

PCS	Plano de Cargos e Salários
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDDEINFO	Sistema de Informações do Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMA	Plano Municipal de Alimentação
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNME	Programa Nacional de Melhoria da Escola
PNSE	Programa Nacional de Segurança Escolar
PNTE	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PPDE	Programa de Prestação de Contas do PDDE
PPEB	Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação e Diversidade
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RBPAE	Referência a autor ou publicação (sem sigla padronizada)
REPOD	Repositório de Dados
REX	Relatório de Execução (associado ao PDDE)
RJ	Rio de Janeiro
RU	Restaurante Universitário
RVE	Relatório de Visita Escolar
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEM	Secretaria Executiva Municipal
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SP	São Paulo
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UEX	Unidade Executora
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPA	Universidade Federal do Pará
VHS	<i>Video Home System</i> (formato de vídeo analógico)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 ..ORIGEM DO ESTUDO, PROBLEMATIZAÇÃO, OBJETO DE ESTUDO, QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS DA PESQUISA .....	15
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	25
<b>2 PROCESSOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA .....</b>	<b>33</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E ASPECTOS CONCEITUAIS.....	33
2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	37
2.3 O PDDE COMO POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA .....	46
2.3.1 A gestão dos recursos do PDDE e processos de prestação de contas .....	53
<b>3 A GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) REALIZADOS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ (SEDUC-PA) DE 2018 A 2024.....</b>	<b>66</b>
3.1 A SEDUC-PA E A GESTÃO DOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS DO FNDE: ASPECTOS LEGAIS .....	68
3.2 A EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO PDDE (2018-2014).....	77
3.2.1 Análise das inadimplências por ano (2018-2024).....	91
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar os aspectos históricos do financiamento da educação brasileira, é possível perceber os desafios e avanços ao longo da sua história, pois ele sai de um contexto em que a educação do país era sustentada e mantida pela Igreja Católica e avança para um cenário em que se discutem os conceitos de descentralização de recursos para educação básica. Nesse processo, o Brasil conquistou importantes progressos no estabelecimento de mecanismos específicos para garantir recursos financeiros adequados, houve uma ampliação dos investimentos, porém o volume de recursos ainda não atende às necessidades de uma educação de qualidade.

A Constituição de 1934 representou um marco na consolidação do papel do Estado como agente central na organização e financiamento da educação no Brasil. Pela primeira vez, estabeleceu-se a obrigatoriedade de vinculação de percentuais mínimos da receita proveniente de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, inovando ao prever um sistema normativo de financiamento educacional com base em recursos públicos. Conforme destaca Carvalho (2012), essa vinculação constituiu um avanço expressivo, ao institucionalizar o compromisso federativo com a educação. A carta constitucional determinava que os estados e o Distrito Federal deveriam destinar, no mínimo, 20% de sua arrecadação tributária à educação, enquanto a União e os municípios deveriam aplicar pelo menos 10%. Além disso, foi prevista a criação de fundos educacionais com participação integrada dos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – destinados à realização de obras e ações educativas previamente estabelecidas em lei, sinalizando um esforço inédito de planejamento e cooperação na política educacional brasileira.

Depois da Constituição de 1934, a vinculação aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e legislação educacional decorrente (Oliveira, 2001). Na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos, e a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários, o que, sem dúvida, compromete a garantia do direito e da gratuidade da educação (Mafassoli, 2017).

Na Constituição de 1937, por exemplo, a vinculação foi suprimida, enquanto na Constituição de 1946, retorna com alíquota de 10% da União e 20% para estados, municípios e Distrito Federal. Já na Constituição de 1967, ela foi suprimida novamente, tendo o seu devido retorno em 1969 por meio da Emenda Constitucional nº 1, que instituiu a vinculação de forma indireta para municípios, por meio da receita tributária. Em 1983, a Emenda Constitucional nº

24 reintroduz a vinculação de 13% da União e 25% para estados, municípios e Distrito Federal, e por fim a Constituição de 1988 estabeleceu a alíquota de 18% da União e 25% para estados, municípios e Distrito Federal.

A necessidade da vinculação de impostos, especialmente por parte da União, foi a busca de mecanismos que permitissem ampliar sua receita tributária sem, com isso, aumentar a receita de impostos, o que acabou ocorrendo por meio da criação e da ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômicas (Pinto, 2018).

Essa contextualização histórica é essencial para compreender o longo caminho percorrido até a consolidação dos direitos relacionados ao financiamento da educação como definidos atualmente. A matriz de financiamento da educação pública brasileira agora dispõe de fontes específicas e garantidas pela Constituição Federal de 1988 em seus artigos 211, 212, 213 e 214.

Conforme o quadro 1, os artigos tratam de três estratégias fundamentais para otimizar os recursos destinados ao financiamento das políticas públicas de educação.

Quadro 5 – Estratégias para otimizar recursos na educação

Artigo	O que trata
Artigo 211	Divisão de tarefas e colaboração entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal.
Artigos 212 e 213	Definição de onde vêm e para onde vão os recursos para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino.
Artigo 214	Planejamento realista para garantir articulação e integração de ações.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Madza; Bassi, 2009.

Para compreender melhor o detalhamento das fontes dos recursos da educação, a Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 1996), deixa mais claro as origens das fontes sobre o financiamento da educação no título VII, artigo 68:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:  
I - Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;  
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;  
IV - receita de incentivos fiscais;  
V - Outros recursos previstos em lei.  
(Brasil, 1996, p. 48)

Oliveira (2023) detalha as principais fontes de recursos para o financiamento da educação básica no Brasil: a receita de impostos constitui a principal fonte de recursos, abrangendo impostos próprios da União, estados, Distrito Federal e municípios, além de

transferências constitucionais e outras transferências. A receita do salário-educação é uma contribuição social que também compõe os recursos destinados à educação. Receitas de incentivos fiscais são isenções ou reduções de impostos que visam estimular comportamentos específicos de agentes econômicos. E outros recursos previstos em lei incluem outras diversas fontes que podem ser designadas para a educação, conforme estabelecido pela legislação.

O salário-educação, por exemplo, é a contribuição social que possui particular importância para o financiamento da educação, criado em 1964, por meio da Lei 4.440/1964, uma das principais fontes de recursos destinados à educação para manutenção, desenvolvimento do ensino e financiamento de projetos e ações voltadas para a escola pública. Ele foi o meio que o governo federal encontrou para comprometer as empresas na contribuição da educação primária com o percentual de 2% do salário-mínimo por funcionário. O percentual foi alterado em 1965, por meio do Decreto 57.902 para uma alíquota de 1,4%; e em 1997, novamente alterado pelo Decreto 79.624, que estabeleceu o aumento da alíquota para 2,5% sobre a folha de pagamento, percentual que vigora até a atualidade.

Desse modo, o salário-educação constitui uma grande conquista para o financiamento da educação brasileira, pois detém a segunda maior fonte em volume de transferência para a educação pública nacional, é daí que provém o repasse para o PDDE.

No contexto histórico do financiamento da educação brasileira, que ainda permanece em luta para conquistar patamares mais adequados para uma educação de qualidade, qualquer ganho em recursos para as escolas representa conquista significativa, em contrapartida, qualquer ação que venha acarretar ausência de recursos representa um retrocesso inestimável para a manutenção escolar.

## 1.1 ORIGEM DO ESTUDO, PROBLEMATIZAÇÃO, OBJETO DE ESTUDO, QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS DA PESQUISA

No ano de 2004, ano de conclusão da minha graduação em licenciatura plena em Pedagogia, fui contratada pela Prefeitura Municipal de Ananindeua para trabalhar como coordenadora pedagógica itinerante de escolas municipais que não possuíam coordenador pedagógico. Posteriormente, fui contratada pela Prefeitura Municipal de Marituba para trabalhar em uma escola de ensino fundamental, e a partir desse momento, pude ter contato com escolas municipais das periferias da Região Metropolitana de Belém (RMB).

Ao longo de minha vida profissional, minha experiência sempre foi em escolas públicas,

onde pude perceber a difícil realidade de problemas relacionados à falta de recursos financeiros, o que impulsionava práticas, como promoções, bingos, rifas e eventos com objetivos de angariar fundos para compra de gás, temperos, material de expediente e limpeza, dentre outras necessidades. Além disso, ainda era de praxe todas as escolas manterem coletas financeiras de café, de água, para os jogos internos, para a festa junina e infinitas possibilidades de arrecadação de fundos para realizar uma simples atividade pedagógica. Situações que me inquietaram durante os anos em que trabalhei nessas escolas municipais.

Em 2008, fui aprovada no concurso público da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA) e passei a atuar como técnica em educação em uma Diretoria Regional de Ensino (DRE)<sup>1</sup>, a DRE-Benevides<sup>2</sup>. Como técnica de referência, fui responsável por acompanhar ações pedagógicas e administrativas desenvolvidas por algumas escolas dessa DRE. A partir desse momento, pude acompanhar as eleições diretas para diretores e a utilização dos recursos financeiros provenientes do PDDE de algumas escolas no município de Benevides. As boas práticas de algumas escolas quanto ao uso responsável na utilização dos recursos e a organização de suas prestações de contas me marcaram positivamente.

Ao passo que havia práticas positivas acerca do uso dos recursos neste contexto, também existiam desafios a serem enfrentados, quando pude perceber que muitas escolas se encontravam inadimplentes no que se refere às apresentações das prestações de contas, assim como a presença de conselhos com mandatos vencidos.

Mais tarde, em 2014, assumi a direção de uma escola estadual no município de Benevides. Esse foi meu primeiro contato direto com o Conselho Escolar na função de direção, vindo a ser membro nato dele<sup>3</sup>. Dessa forma, logo me veio a tarefa de regularizar a sua situação, foi quando iniciei a eleição e posse dos membros do Conselho, realizando o registro da ata no cartório. Após a regularização via cartório, Banco do Brasil e Receita Federal, se iniciou o planejamento da gestão financeira do saldo residual dos recursos do Programa Mais

<sup>1</sup> Diretoria Regional de Ensino (DRE) – são unidades descentralizadas, responsáveis pela gestão, coordenação e acompanhamento das unidades escolares sob sua jurisdição. Organizadas em regiões, prestam apoio técnico e pedagógico às escolas, fornecendo recursos, materiais e orientação com o objetivo de atender às particularidades de cada região do estado do Pará. As DRE têm a responsabilidade de gerenciar a educação estadual localmente e facilitar a implementação de políticas, projetos e programas educacionais de forma mais eficiente. No total somam 40 DRE, distribuídas nos 144 municípios.

<sup>2</sup> DRE-Benevides é responsável por 23 escolas estaduais situadas nos municípios de Marituba e Benevides. Localizada atualmente nas dependências da Escola Estadual de Ensino Médio Profa. Ana Teles, no município de Benevides.

<sup>3</sup> Em um Conselho Escolar, o membro nato é o diretor da escola. Ele ocupa essa posição automaticamente, sendo o presidente do conselho e responsável por liderar as atividades e decisões do colegiado.

Educação.

Concomitantemente à gestão financeira dos recursos do PDDE realizadas pelo presidente e tesoureiro do Conselho Escolar, resolvi as pendências que estavam impedindo o recebimento do Fundo Rotativo<sup>4</sup>. Permaneci na função de direção até 2015, deixando as prestações de contas de origem federal e estadual atualizadas e aprovadas.

No ano de 2019, atuando como vice-diretora em uma escola estadual no município de Marituba, venho a ter contato novamente com o Conselho Escolar, dessa vez, como membro eleito no cargo de tesoureira até o ano de 2020; e posteriormente, como presidente, de 2020 a 2022.

A partir desse contexto de contato direto e indireto com os recursos do PDDE surgiu a motivação para compreender melhor as questões que perpassam por complexidades preliminares sobre os recursos destinados às escolas públicas. Nessa direção, minha pesquisa tem como tema as Políticas Públicas de Gestão e Financiamento da Educação Básica. A partir dele, é possível entender a dinâmica de financiamento das escolas, qual a origem dos recursos, como ocorre o processo de distribuição, o que dizem as legislações sobre o tema, entre outras respostas pertinentes aos recursos.

A educação é considerada um direito fundamental básico na Constituição Federal de 1988 (CF 88), portanto, as pesquisas no campo educacional apresentam muita relevância para melhor compreensão da nossa realidade e possibilitam subsídios para a transformação social. Sendo assim, um estudo sobre gestão e financiamento da educação apresenta elementar importância pessoal por servir de aprofundamento teórico e prático dessa área de conhecimento tão relevante, pois é preciso compreender em um contexto econômico capitalista, como ocorre o processo de políticas de Estado para investir em educação pública estatal.

Dessa maneira, é preciso estar atento às políticas de financiamento da educação, já que, como diz Fagnani (2007), o Brasil é um país pobre, de industrialização tardia, que acumula enormes desigualdades e heterogeneidades sociais, fato que confere limites objetivos às fontes de financiamento da política social, portanto, nessas condições, não é qualquer fonte que possibilita efeitos redistributivos.

É importante considerar que esta pesquisa irá se somar aos debates já realizados no

<sup>4</sup> Recurso de origem estadual destinado a pequenos reparos e aquisições de materiais, gerenciado diretamente pela direção.

campo acadêmico no país acerca dos recursos do PDDE e Ações Integradas, bem como contribuir com a produção de pesquisas científicas em Educação Básica do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica (NETEB), da Universidade Federal do Pará (UFPA). A investigação desta dissertação se relaciona diretamente com a linha de pesquisa Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica.

Este estudo apresenta relevância social, pois pode servir como suporte a conselheiros escolares que venham assumir cargos no Conselho Escolar. Também poderá servir de referencial teórico para agentes de secretarias realizarem formações fomentando debates sobre os recursos destinados à educação. Minha atuação como servidora pública poderá servir como multiplicadora de conhecimento sobre o tema, com um olhar e experiência acadêmica devida.

A legislação brasileira prevê, no campo educacional, a gestão democrática do ensino público. Tanto na CF/88 ou na LDB/96 quanto no Plano Nacional de Educação [PNE/2014-2024] (Brasil, 2015), a gestão participativa aparece com o caráter de fortalecer a autonomia das unidades escolares e possibilitar a construção de uma cidadania emancipadora, coletiva e criativa. Tal princípio democrático é sugerido às escolas por meio da organização colegiada, assim, conforme o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares:

[...] o Conselho Escolar constitui um dos mais importantes mecanismos de democratização da gestão de uma escola. Nessa direção quanto mais ativa e ampla for a participação dos membros do Conselho Escolar na vida da escola, maiores serão as possibilidades de fortalecimento dos mecanismos de participação e decisão coletivos” (Brasil, 2007, p. 45).

A autonomia e participação no Conselho Escolar envolve dimensões de âmbito pedagógico, administrativo e também financeiro. No que diz respeito à dimensão financeira, o mecanismo de gestão do PDDE torna a participação voluntária dos membros do colegiado, como os funcionários e a comunidade escolar em geral, um processo desafiador, pois a gestão financeira dos recursos do PDDE não é uma tarefa fácil.

Ao exercer o cargo de dirigente do Conselho Escolar, é preciso compreender o gerenciamento dos processos de execução do PDDE, como realizar as compras e prestar contas em conformidade com a legislação para deixar a escola adimplente junto à SEDUC/PA e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação (FNDE). Portanto, ela se constitui uma barreira para estabelecer o princípio da participação como dirigentes do colegiado.

Minha experiência como conselheira escolar me fez perceber que existe uma grande falta de informação e conhecimento dos atores educacionais a respeito da gestão dos recursos

financeiros recebidos pelo Conselho Escolar, o que inclui saber sobre os tipos de programas possíveis para captação de recursos, bem como o gerenciamento dos recursos e todas obrigações para pactuação, gerenciamento, execução e prestação de contas.

Desse modo, um dos grandes desafios para manter um Conselho Escolar adimplente consiste no conhecimento dos processos de elaboração de planos, pesquisas de preços e, principalmente, prestações de contas, configurando-se essa última como o item mais desafiador para os membros, pois exige autonomia e responsabilidade no processo de gestão do recurso financeiro.

Com os recursos advindos do PDDE, as escolas têm autonomia para eleger suas prioridades de acordo com o valor recebido, se pode adquirir materiais permanentes e de consumo, materiais pedagógicos, tecnológicos, contratação de serviços de manutenção e pequenos reparos, contratação, capacitação e aperfeiçoamento para os profissionais da educação, dentre outras prioridades que forem deliberadas pelo coletivo visando à melhoria da aprendizagem e do espaço escolar.

Exercer a autonomia na gestão financeira dos recursos não implica somente sobre a decisão de participação ou deliberações dos membros do colegiado, mas também perpassa por desafios em relação ao conhecimento no que se refere ao gerenciamento do processo. Os dirigentes do órgão colegiado precisam demonstrar autonomia ao buscar se apropriar de conhecimento técnico operacional acerca da gestão do PDDE.

O PDDE é um programa de política pública de financiamento da educação, criado com a Resolução FNDE/CD nº 12, de 10 de maio de 1995, desde então, o FNDE realiza repasse anual de recursos às escolas públicas de educação. Antes, ele era denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e atendia somente a escolas de ensino fundamental e organizações sem fins lucrativos que atuavam com a educação especial.

Em 1998, com a Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro<sup>5</sup>, o programa passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Posteriormente, em 2009, com a publicação da Lei nº 11.497, de 16 de junho<sup>6</sup>, o programa passou a atender também o ensino médio e a educação infantil.

---

<sup>5</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm).

<sup>6</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm).

Com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012<sup>7</sup>, o PDDE ampliou seu raio de atuação, passando a atender também os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que oferta programas de formação inicial e continuada aos profissionais da educação básica.

Nos anos de 1995 e 1996, os repasses dos recursos ocorreram para as Entidades Executoras (EEx)<sup>8</sup>. A partir de 1997, as escolas foram orientadas a constituírem as Unidades Executoras (UEx), e os recursos foram realizados por meio de repasse direto às contas bancárias dos Conselhos Escolares, as UEx, ficando encarregados de utilizar os recursos conforme o planejamento e decisão dos membros do Colegiado. Para Adrião e Peroni (2007):

O Programa foi concebido tendo em vista a desburocratização e a descentralização do repasse e da gestão financeira de recursos federais. Nesse sentido, o PDDE objetivou enfrentar uma rigidez, supostamente inerente à administração pública, para o que privilegiou a “ponta do sistema”. Isto significou o estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos (Adrião; Peroni, 2007, p. 264).

A política de descentralização do PDDE possibilitou autonomia das escolas no recebimento, na gestão e fiscalização dos recursos públicos por meio de transferências dos recursos financeiros em caráter suplementar sem a necessidade de celebrar convênio, contratos, acordos ou qualquer instrumento semelhante.

Cada escola recebe o valor de acordo com o número de alunos regularmente matriculados e informados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. Para a UEx que cumpre os requisitos definidos, ela recebe os recursos financeiros do PDDE através de repasses em duas parcelas anuais, sendo a primeira até 30 de abril e a segunda até 30 de setembro ou em parcela única até a data de 30 de abril, se houver disponibilidade financeira dos recursos.

Na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento do Programa Dinheiro Direto na Escola, seu art. 26 trata sobre a suspensão dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses:

- I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;
- II - rejeição da prestação de contas;
- III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a

<sup>7</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm).

<sup>8</sup> Prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação.

execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria. (Brasil, 2009).

A Resolução CD/FNDE nº 15<sup>9</sup>, em seu capítulo V, prevê atribuições às EEx, dentre as quais se destacam: “l) acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas; m) receber e analisar as prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas, emitindo parecer acerca de sua execução”.

A falta de apresentação de prestações de contas das unidades escolares e a dificuldade da secretaria de educação em aprovar as prestações de contas apresentadas resultam no impedimento de repasses futuros de recursos para a escola e que farão falta em determinado momento no decorrer do ano letivo.

Tal fato pode ser constatado com o repasse da parcela do PDDE Desempenho entre novembro e dezembro de 2021 para escolas que estavam com suas prestações de conta em dia. A escola em que atuei como conselheira recebeu a parcela PDDE Desempenho nos anos de 2021 e 2022, sendo assim, se conclui que houve impedimento de repasses desses recursos nesses dois anos em outras escolas. Nessa direção se destaca que as dificuldades encontradas para deixar as UEx aptas para receber recursos estão sendo recorrentes.

De acordo com a Resolução nº 15 (Brasil, 2021), os recursos orçamentários do PDDE que não foram executados por entidades que perderam o direito ao recebimento dos recursos por inadimplência devem ser redistribuídos para unidades que estão devidamente regularizadas e adimplentes. O PDDE mensura o desempenho da gestão descentralizada das escolas e identifica as UEx com a melhor execução dos recursos do Programa. O reconhecimento de práticas exitosas de gestão financeira é denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada, o IdeGES-PDDE, e é resultado da análise de três indicadores: cadastro no Sistema PDDEWeb, execução dos recursos e prestação de contas.

Em janeiro de 2022, o estado do Pará deixou de receber o montante de R\$ 37 milhões em repasse do FNDE no exercício de 2021 por falta de prestações de contas. As fontes que relatam as perdas dos montantes estão em matérias nos jornais digitais “Ver-o-Fato”<sup>10</sup>, em 3 de setembro de 2021 (Jordão, 2021); e no “G1 Pará”, de 11 de janeiro de 2022 (Sem..., 2022).

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>.

<sup>10</sup> <https://ver-o-fato.com.br/exclusivo-governo-helder-nao-prestou-contas-e-escolas-publicas-deixaram-de-receber-r-37-milhoes/>

No corpo da matéria do “G1 Pará”, por exemplo, é informado que 278 escolas deixaram de ser beneficiadas com recursos do PDDE Básico, somando R\$ 3,9 milhões, 61 escolas deixaram de receber recursos do PDDE Estrutura, somando R\$ 1,4 milhão; e 380 não receberam repasse do PDDE Qualidade, que correspondia a R\$ 13,8 milhões (Sem., 2022)<sup>11</sup>.

Os fatos mencionados nos jornais digitais sobre as perdas viraram denúncias anônimas no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) e no FNDE, ambos cobrando manifestação da SEDUC/PA sobre as inadimplências. Embora se saiba que muitas denúncias são motivadas por desafetos políticos, se percebe que as escolas estaduais vêm apresentando dificuldades em deixar seus conselhos adimplentes.

Para constatar inadimplências das escolas, basta realizar buscas no *site* do FNDE<sup>12</sup>, pois são dados abertos para acesso público. É possível visualizar relatórios de escolas que receberam Parcelas Desempenho, quantidades de escolas que estão inadimplentes, visualizar o detalhamento de situação por escola e relatórios gerais por estados e municípios, acompanhar os repasses, relatórios de prestação de contas e saldos disponíveis em conta. Ao realizar a busca PPDE INFO-Consulta Escola<sup>13</sup>, o filtro pode ser por município, além de selecionar a escola para obter informações sobre a situação de dados cadastrais, o mandato vigente e a prestação de contas.

Os quadros abaixo apresentam exemplos de parte das informações acessíveis pelos relatórios: a Escola-Exemplo 1 é uma escola com mandato, prestação de contas e cadastro regular (Quadro 2); a Escola-Exemplo 2 é uma escola com pendências de cadastro, prestação de contas e mandato do dirigente do Conselho Escolar irregular (Quadro 3).

---

<sup>11</sup> <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/01/11/sem-prestar-contas-escolas-do-pará-tiveram-r-37-milhoes-de-recursos-bloqueados-pelo-fnde-em-2021.ghtml> .

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br>.

<sup>13</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>.

Quadro 2 – Escola Exemplo 1

Situação da Unidade Executora Própria (UEx)	
<b>Dados Cadastrais</b>	Não há pendência quanto ao cadastro da UEx , uma vez que o mandato do dirigente está vigente. Entretanto, solicitamos que verifiquem se os dados referentes ao percentual, e-mail e telefone necessitam de atualização.
<b>Mandato do dirigente</b>	<b>Início do mandato:</b> 16/08/2023 <b>Fim do mandato:</b> 16/08/2025
<b>Prestação de Contas</b>	Não consta, na base de dados do FNDE, pendência de prestação de contas de recursos do PDDE, ou de suas ações agregadas.

Fonte: Imagem gerada a partir do relatório gerado pelo PPDE INFO-Consulta por Escola<sup>14</sup>, 2024.

Quadro 3 – Escola Exemplo 2

Situação da Unidade Executora Própria (UEx)	
<b>Dados Cadastrais</b>	A Unidade Executora (UEx) atualizou os seus dados cadastrais no corrente exercício. Data de atualização: 15/03/2018
<b>Mandato do dirigente</b>	<b>Início do mandato:</b> 18/12/2020 <b>Fim do mandato:</b> 17/12/2022
<b>Situação do Mandato do dirigente</b>	Há mandato de dirigente de UEx dessa rede de ensino que encontra-se vencido. O prazo para regularizar vai até 31 de outubro. Após essa data, se o mandato não estiver vigente, o FNDE não repassará recursos do PDDE a essa(s) UEx.
<b>Prestação de Contas</b>	Consta, na base de dados do FNDE, inadimplência com Prestação de Contas de recursos recebidos à conta do PDDE (se não regularizar a(s) pendência(s) até 31 de Outubro, o FNDE não repassará recursos à UEx).

	Ano Exercício 2014	Programa PDDE ESTRUTURA
Situação da Entidade Executora - EEx (Prefeitura Municipal e Secretaria Estadual de Educação)		
<b>Adesão ao PDDE</b>	A Entidade Executora - EEx (Prefeitura Municipal e Secretaria Estadual de Educação) aderiu ao PDDE neste exercício. Data de adesão: 12/03/2018	
<b>Prestação de Contas</b>	Consta, na base de dados do FNDE, inadimplência <sup>2</sup> com Prestação de Contas de recursos do PDDE, ou ações agregadas (enquanto não regularizada(s) a(s) pendência(s), todas as escolas vinculadas à Entidade Executora - EEx (Prefeitura Municipal e Secretaria Estadual de Educação) ficarão sem receber os recursos do programa).	
	Ano Exercício 2014	Programa PDDE ESTRUTURA

Fonte: Imagem gerada a partir do relatório gerado pelo PPDE INFO – Consulta por Escola, 2024.

<sup>14</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>.

Ao perceber os impasses em prestações de contas e recursos do PDDE bloqueados em escolas, esta pesquisa pretende, portanto, analisar os montantes de repasses, perdas, receitas e despesas das escolas estaduais do Pará.

Diante do que prevê a Lei nº 11.947 e a Resolução nº 15; e observando o cenário preocupante de escolas inadimplentes com recursos do PDDE, o objeto de estudo desta pesquisa são os processos de gestão financeira e de prestação de contas dos recursos do PDDE no estado do Pará.

O marco temporal escolhido de 2018 a 2024 foi para analisar dois fatores: o primeiro os impactos da Resolução nº 15 na evolução das prestações de contas e repasses; o segundo aspecto é porque a partir do ano de 2020 as prestações de contas passaram a ser eletrônicas na SEDUC/PA, o que resultou em algum impacto nas prestações de contas, considerando que o estado do Pará possui características geográficas<sup>15</sup> peculiares, com regiões rurais, ribeirinhas, municípios e comunidades em regiões longínquas que dificultam a apresentação da prestação de contas de forma física.

Compreendendo a importância de garantia dos princípios de participação e autonomia na gestão dos recursos financeiros às escolas públicas ao garantir o recebimento dos recursos financeiros do PDDE, esta investigação pretende responder a algumas questões de investigação, sendo a mais central: como ocorreu o processo de gestão financeira e de prestação de contas dos recursos do PDDE na rede estadual de ensino do Pará no período de 2018 a 2024?

Por outro lado, outras questões norteadoras surgiram, foram elas:

- Quais as orientações legais sobre o funcionamento e os processos de prestação de contas dos recursos do PDDE fornecidas pelo FNDE na atualidade?
- O que revelam os dados de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE e ações integradas das escolas estaduais do estado do Pará no período de 2018 a 2024?
- Quais foram as variações financeiras dos ganhos e perdas dos recursos do PDDE em unidade escolar adimplente e unidade escolar inadimplente no período de 2018 a 2024?

Relacionados à questão-problema e as questões norteadoras, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os processos de gestão financeira e de prestação de contas dos recursos do

<sup>15</sup> O estado do Pará possui 144 municípios, sendo que 837 escolas estaduais estão distribuídas nesses municípios.

PDDE na rede estadual de ensino no período de 2018 a 2024. O que se coaduna com os objetivos específicos abaixo:

- Analisar os aspectos legais envolvidos no processo de funcionamento e prestação de contas dos recursos do PDDE fornecidas pelo FNDE na atualidade;
- Mensurar o montante de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas das escolas estaduais do estado do Pará no período de 2018 a 2024;
- Analisar as variações de ganhos e perdas dos recursos do programa em uma unidade escolar adimplente e uma unidade escolar inadimplente no período de 2018 a 2024.

## 1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta subseção do texto de dissertação, apresentam-se os procedimentos referentes à metodologia da pesquisa, com o objetivo de identificar e descrever a abordagem de pesquisa utilizada, o seu respectivo tipo e o passo a passo dos caminhos teórico-metodológicos percorridos para sua produção.

Dentre os aspectos relevantes na elaboração de uma pesquisa científica, a delimitação precisa do percurso metodológico a se percorrer durante as etapas de sua investigação é relevante. A esse respeito, Minayo (2012) revela que:

Fazer ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, numa perspectiva em que esse tripé se condicione mutuamente: o modo de fazer depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados. À trilogia acrescento sempre que a qualidade de uma análise depende também da arte, da experiência e da capacidade de aprofundamento do investigador que dá o tom e o tempero do trabalho que elabora (Minayo, 2012, p. 622).

Com o objetivo de conceituar os aspectos pertinentes às políticas públicas de financiamento da educação e responder às questões levantadas acerca da atuação da SEDUC/PA no processo de gestão financeira e prestação de contas dos recursos do PDDE no período de 2018 a 2024, este estudo segue o método misto de investigação empregando a coleta de dados qualitativos e dados quantitativos. A partir dos dados quantitativos levantados buscou-se compreender as experiências, significados e contextos associados ao fenômeno estudado a partir de vários ângulos.

Sendo a educação campo de conhecimento das Ciências Sociais, Minayo (2016) indica que a pesquisa qualitativa responde melhor suas questões particulares, se ocupando com o

universo de significados, motivos, crenças, valores e atitudes. Sendo assim, é necessário compreender o contexto histórico, os valores e atitudes que permeiam a criação do PDDE a partir da Resolução FNDE/CD nº 12, de 10 de maio de 1995<sup>16</sup>; e suas atualizações legais de orientação, funcionamento e diretrizes de prestações de contas e execução fornecidos pelo FNDE às escolas públicas brasileiras.

Para responder às questões levantadas nesta pesquisa, foram realizados levantamentos de dados abertos sobre gastos, valores de repasses e números de inadimplências, entre outros montantes relacionados ao PDDE de escolas estaduais do Pará; e para entender o cenário das escolas estaduais sobre os dados abertos disponíveis, foram consultados o Monitore PDDE<sup>17</sup>, o PPDE INFO-Consulta Escola<sup>18</sup>, o Sistema de Gestão de Prestações de Contas<sup>19</sup> (SIGPC), o PDDE REX- Relação de Unidades Executoras<sup>20</sup> e as Liberações Consultas Gerais<sup>21</sup>.

Nesse sentido, conforme Minayo (2016), o tipo de abordagem quanti-qualitativa e os dados dela advindos, não são incompatíveis, pois entre eles existe uma oposição complementar que quando bem trabalhada teoricamente e na prática, produzem riqueza de informações, o aprofundamento e a maior fidedignidade interpretativa. Assim, o método misto responde melhor o que se propôs a investigar com esta dissertação.

Ainda acerca desta abordagem de pesquisa, Creswell (2007) explica como seus procedimentos metodológicos se desenvolvem. Segundo o autor,

Esses procedimentos se desenvolveram em resposta à necessidade de esclarecer o objetivo de reunir dados quantitativos e qualitativos em um único estudo (ou em um programa de estudo). Com a inclusão de métodos múltiplos de dados e formas múltiplas de análise, a complexidade desses projetos exige procedimentos mais explícitos. Esses procedimentos também foram desenvolvidos, em parte, para atender a necessidade de ajudar os pesquisadores a criar projetos comprehensíveis a partir de dados e análises complexas. (Creswell, 2007, p. 211).

A princípio, realizou-se uma revisão de literatura para dar sustentação teórica para as investigações e conhecer o que se tem produzido acerca do assunto. Nesta etapa da pesquisa,

<sup>16</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/Resolucao10de23demaiode2024.pdf>.

<sup>17</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>

<sup>18</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>.

<sup>19</sup> <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>.

<sup>20</sup> [https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.pdderex\\_1\\_pc](https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.pdderex_1_pc).

<sup>21</sup> [https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_01\\_pc](https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc).

o pesquisador explora as fontes disponíveis sobre o tema a ser investigado, realizando uma revisão da literatura de livros, leis, manuais, artigos científicos, teses, dissertações. Desse modo, realiza-se um levantamento do maior número possível de produções para solidificar sua referência teórica. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de qualquer pesquisa científica (Marconi; Lakatos, 2022).

Assim, foram realizadas buscas do que já foi produzido por autores de referência nacional nas temáticas gestão e financiamento da educação, PDDE, descentralização e centralização, controle social, autonomia e participação. Sobre esses temas, destacam-se como as principais referências encontradas: Adrião e Peroni (2007), Fagnani (2007), Oliveira e Adrião (2001), Madza (2009), Camargo, Sanches e Viana (2021), Peroni e Adrião (2007), Melchior (1987), Batista (2018), Gomes (2021), Reis (2019), Novaes e Fialho (2010), Mafassoli (2017), Cardoso (2009) e Silva (2005).

Ainda no que se refere à etapa da revisão bibliográfica, Minayo (2012) afirma que o apoio de revisões sobre os estudos já feitos ajuda a mapear as perguntas já elaboradas na área de conhecimento, permitindo enfatizar o que tem sido pouco trabalhado e confrontar com as questões que se pretende investigar.

Ao realizar pesquisas com títulos que se aproximam do meu objeto de investigação nos acervos da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) foi utilizado como descritor principal o Programa Dinheiro Direto na Escola com o operador booleano *and* para destacar categorias teóricas que se aproximam do meu objeto de investigação. Assim, foram utilizados junto ao descritor do PDDE, os descritores Descentralização, Gestão, Financiamento, Autonomia e Participação.

Após busca minuciosa no Banco de Teses e Dissertações, foram encontradas algumas produções acerca do tema e que se aproximaram das minhas questões de investigação, que serão descritas abaixo.

Batista (2018), que desenvolveu sua pesquisa sobre o PDDE tomando como ponto de partida uma escola estadual no município de Castanhal (PA), e visou analisar a magnitude e a direção dos gastos dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Evidenciando as modificações ocorridas no formato do financiamento da educação nacional que se fortaleceram, principalmente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, identificando ainda os entraves que retiraram recursos da educação. Além disso, foi exposta a

criação e a ampliação das ações e dos valores transferidos para as instituições de ensino da educação básica por intermédio do PDDE.

Mafassoli (2017) apresenta as (re)formulações ocorridas no PDDE em 20 anos de sua implementação (1995-2015), compreendendo a regulação da política, os recursos disponibilizados na criação de novas modalidades e suas implicações na gestão escolar e financeira da educação básica pública. O ordenamento constitucional, legal e institucional da educação, os conceitos de descentralização, autonomia, gestão democrática, assim como características do financiamento da educação básica, foram referência para o estudo.

Gomes (2021) realizou sua narrativa tendo como foco o município de Cametá (PA), analisando as origens e transferência de recursos oriundo do FNDE destinados à educação nos municípios, apresentando também dados de inadimplência de Conselhos Escolares entre os anos de 2009 a 2019 trazendo a reflexão sobre os impactos do não recebimento de recursos do PDDE por essas escolas.

Reis (2019) discutiu o papel do FNDE enquanto executor orçamentário das políticas públicas educacionais e seus mecanismos de controle, dando ênfase ao Programa Dinheiro Direto na Escola, seu quadro de inadimplências, suas causas e efeitos entre os anos de 2011 a 2016. Ao analisar o papel que o FNDE vem exercendo ao longo de sua trajetória institucional, admitiu que o controle exercido pelo órgão perpassa pela falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares, impactando na inadimplência das prestações de contas do PDDE, culminando em retenção de recursos da educação básica.

Cardoso (2009), com o intuito de analisar o PDDE e suas implicações no processo da gestão escolar, verificou como se configura a descentralização e autonomia no programa. Buscou ainda identificar os procedimentos de sua implementação, e sua interface com os instrumentos de democratização da gestão escolar. Seu estudo demonstrou que o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das UEx, e que a autonomia é vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização. A participação está atrelada à atuação das UEx, organizadas para gerenciamento de recursos, e há um esvaziamento da dimensão política do Conselho Escolar. Para o autor, há prevalência da discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico.

Silva (2005) buscou compreender qual concepção de autonomia orienta o PDDE e que implicações essa perspectiva aponta para a gestão da escola pública brasileira. O estudo compreendeu nove anos de exercício do programa, que vai do ano de sua implantação (1995)

ao ano de 2004. Os limites deste estudo situam-se na análise da autonomia da escola no “Plano das Orientações”. Os resultados do estudo revelam que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa.

Nogueira (2022), ao avaliar o desenho PDDE quanto à sua dimensão participativa, chegou à conclusão que o programa está solidamente institucionalizado, pois ele criou uma rede ampla de comunicação entre o governo federal e as escolas básicas, dando maior poder à Escola no jogo do financiamento, mas ainda concentrando seu discurso em torno da dimensão socioeconômica, que além de insuficiente, em um contexto secular de dificuldades de financiamento público para a educação, sombreia a sua dimensão política.

Kalan (2011) apresenta elementos da política de financiamento público da educação desenvolvida nas duas últimas décadas, particularmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ele constatou que o bloco no poder centraliza os processos desenvolvidos e seus resultados em uma clara intenção de manter o controle das políticas educacionais em consonância com o projeto neoliberal. O PDDE, diferentemente do disseminado pelo bloco no poder, não amplia a possibilidade de participação dos sujeitos participantes da Escola e muito menos reforça a autonomia dessas unidades, reduzindo o seu papel a meros executores de políticas formuladas pelas esferas governamentais.

Apesar das pesquisas encontradas também apresentarem discussões acerca do PPDE tal qual o objeto de estudo desta dissertação, se verificou que ele é um programa que sofre bastantes modificações em suas orientações legais ao longo do tempo, muitas vezes de acordo com os problemas atuais, como o PDDE Emergencial, criado no contexto da pandemia do covid-19 para auxiliar as escolas nas adequações físicas necessárias para seguir protocolos de retorno presencial das atividades escolares. Por isso se faz necessário ampliar os estudos científicos reconhecendo tais mudanças e atualizações legais.

Desse modo, esta dissertação busca inserir em seu processo de análise não somente as orientações legais já abordadas nos estudos dos autores apresentados, mas também os segmentos que sofreram mudanças recentes no respectivo programa e suas implicações.

No que se refere aos dados documentais utilizados na pesquisa, Gil (2021) destaca que os documentos se originam de diferentes fontes, caracterizando-os, por exemplo, em fontes primárias, que são aquelas que se apresentam da forma como foram produzidas. Sendo assim, as fontes primárias utilizadas neste estudo se constituem em documentos oficiais disponíveis na legislação brasileira, *sites* do FNDE, dados em sites da SEDUC-PA e relatórios de dados

abertos para acesso público sobre o PDDE.

Dessa maneira, foi realizado um levantamento dos documentos orientadores do PDDE, leis, resoluções, regulamentações e normatizações sobre o programa e as diretrizes sobre prestações de contas, obrigações contábeis e de tudo que contribui para a compreensão do bom gerenciamento de uma UEx e das responsabilidades de suporte técnico e pedagógico das EEx. Atualmente, o ordenamento legal do PDDE segue de acordo com a Resolução nº 15.

Após revisão bibliográfica, em que se estabeleceu o referencial teórico, assim como se selecionou os documentos para fundamentar este estudo, se buscou sistematizar as informações coletadas para a produção da escrita desta dissertação. As análises realizadas possuem aproximações com o método dialético, pois, segundo Gil (2021), a dialética fornece bases para interpretação dinâmica e totalizante da realidade ao estabelecer que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais.

Cellard (2008) destaca que a pesquisa documental permite reconstruir narrativas, compreender mudanças sociais e avaliar a influência política ou eventos históricos. Em defesa do uso dos documentos, o autor ressalta sua importância, justificando que:

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (Cellard, 2008, p. 295).

Desse modo, para compreender a gestão dos recursos do PDDE desde seu planejamento, execução e processo de prestação de contas, a pesquisa centrou na análise da Lei nº 11.947/2009, da Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021; no Guia de Orientações para Aquisição de Materiais, Bens e Contratação de Serviço com Recursos do PDDE<sup>22</sup> e o Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola<sup>23</sup>.

E para analisar as receitas e despesas dos recursos do PDDE na rede estadual de ensino do estado do Pará no período de 2018 a 2024, o foco foram os valores de repasse, inadimplência, prestações de contas presentes nos dados disponíveis no PDDE-Info e SIGPC.

<sup>22</sup><https://proexc.ufu.br/central-de-conteudos/documentos/2022/06/guia-de-orientacoes-para-aquisicao-de-materiais-bens-e>.

<sup>23</sup><https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/GUIADEEXECUODOSRECURSOSDOPDDEv4FINAL.pdf>.

A pesquisa reservou atenção especial aos Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe). Os centros funcionam com a parceria do FNDE e das universidades federais de diversas regiões do Brasil. Tal atenção se deve ao fato do Cecampe desenvolver diversas ações voltadas para assistência técnica, monitoramento e avaliação da gestão dos recursos financeiros do PDDE e suas ações integradas.

A parceria ocorreu mediante a celebração de termos de execução descentralizada que são desenvolvidos a partir de planos de trabalho executados por meio de descentralização de créditos orçamentários e repasse de recursos financeiros, com o propósito de apoiar a gestão e contribuir para melhoria no desempenho das referidas políticas.

Além do PDDE, os Cecampe abrangem os programas Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) nas atividades de assistência técnica e monitoramento. No quadro 4 são apresentadas algumas das ações desenvolvidas nesse processo.

Quadro 4 – Ações dos Cecampe

Formação de gestores, conselheiros e demais agentes envolvidos com a gestão descentralizada dos programas/ações, capacitando-os quanto aos aspectos conceituais, normativos e operacionais necessários à execução e ao acompanhamento dessas políticas.
Assessoria técnica a entes federados e entidades envolvidas com a gestão descentralizada dos programas/ações, especialmente quanto aos processos de adesão, execução e prestação de contas, contribuindo para solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados das políticas.
Realização de levantamentos de dados, pesquisas, estudos e demais análises para monitoramento e avaliação, a fim de subsidiar a tomada de decisão para melhoria no desempenho dos programas/ações.
Desenvolvimento e aplicação de modelos, métodos, técnicas, produção de material instrucional (cartilhas, manuais, folders etc.) e tecnologias que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dos programas/ações, favorecendo para elevar a eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade dessas políticas.
Elaboração e implementação de projetos de intervenção para melhoria nos programas/ações, solução de problemas e superação de obstáculos que possam comprometer os resultados das políticas. E oferecimento de suporte técnico ao FNDE.

Fonte: Elaborado pela autora com as informações do site do FNDE<sup>24</sup>

Os Cecampe foram habilitados conforme o Resultado do Edital de Convocação de IFES/2018<sup>25</sup>. O processo de habilitação das IFES foi conduzido pela Comissão Especial de Habilitação, instituída pela Portaria FNDE nº 230, de 29 de abril de 2019 (Edital de Convocação

<sup>24</sup><https://www.gov.br/fnde/pt-br>.

<sup>25</sup> <https://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/Aviso%20de%20Prorrogao%20n%2011.2018-Comag.Cgame.Dirae.pdf>.

de IFES/2018)<sup>26</sup>, por meio de um processo público de habilitação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 3 de outubro de 2018, Seção 3, página 49. O resultado da seleção foi publicado no Diário Oficial da União em 3 de junho de 2019, na seção 3, página 55 (Brasil, 2020), nessa seleção, a UFPA, por exemplo, foi selecionada como um centro colaborador conduzido pela Comissão Especial de Habilitação instituída pela Portaria. O resultado do Edital de Convocação de IFES/2018 foi publicado no DOU em 3 de junho de 2019.

Dito isso, a presente dissertação está organizada em quatro seções: a primeira diz respeito à introdução, em que foi contextualizado o tema, situado o objeto de estudo, a relevância, os objetivos e os aspectos metodológicos da pesquisa. A segunda seção intitulada “Processos de centralização e descentralização financeira da educação básica brasileira” tem como objetivo contextualizar historicamente e politicamente tais conceitos. A terceira seção apresenta a análise sobre os montantes dos recursos do PDDE da rede estadual de educação do Pará no período de 2018 a 2024, e, por fim, tem-se as considerações finais da pesquisa, em que se retomam os principais pontos trabalhados na pesquisa, bem como se evidenciam os resultados obtidos alcançados.

---

<sup>26</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/comunicados/ComunicadoEletronico56.2021EExapresentaoCecampeNorte.pdf>.

## **2 PROCESSOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

A organização financeira da educação no Brasil é marcada por um constante movimento entre centralização e descentralização. Ao longo da história, o país experimentou diferentes modelos de gestão financeira, influenciados por fatores políticos, econômicos e sociais. A distribuição de recursos entre entes federativos reflete a complexa relação entre autonomia e a necessidade de controle para garantir padrões mínimos de qualidade no ensino.

Este capítulo analisa os principais processos de centralização e descentralização financeira na educação básica brasileira, explorando aspectos conceituais, históricos e normativos do financiamento educacional no Brasil.

### **2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E ASPECTOS CONCEITUAIS**

O sistema educacional no Brasil possui um histórico de centralização que remonta ao período da República Velha, sendo acentuado durante o Estado Novo e reforçado pelo regime militar instaurado em 1964. Na década de 1980, surgiram movimentos que buscavam a descentralização desses sistemas, inserindo-se em um contexto mais amplo de redemocratização do país, marcado pela vitória das oposições nas eleições de 1982. Esses movimentos logo se tornaram parte das agendas dos novos governantes eleitos.

A respeito do modelo centralizador do sistema educacional brasileiro, Corrêa e Carvalho (2021) destacam:

Considerando que o modelo centralizador de gestão, seja ele educacional ou financeiro, foi marcado por sérias limitações, uma vez que ao concentrar recursos e a tomada de decisões em sua esfera, a União não contemplava as especificidades de cada Estado ou Município, pois eles recebiam um “pacote pronto” de ações que deveriam aplicar em suas localidades, houve a necessidade de uma reconfiguração do sistema de gestão e financiamento público do Brasil a partir das ideias de descentralização (Corrêa; Carvalho, 2021, p.87).

Além dos movimentos populares, outros fatores importantes impulsionaram a descentralização do sistema educacional brasileiro. Castro, Barreto e Corbucci (2000) destacam a aprovação da Emenda Constitucional nº 24 em 1983 e a promulgação da Constituição de 1988. Tanto a emenda quanto a Constituição estabeleceram a destinação de percentuais mínimos da arrecadação fiscal da União, estados, municípios e do Distrito Federal para manutenção e desenvolvimento da educação. De acordo com a emenda, a União deveria destinar pelo menos 13% da arrecadação, enquanto os outros níveis de governo ficavam

responsáveis por, no mínimo, 25%. Na CF 88, a obrigação do governo federal elevou-se para 18%, enquanto a dos governos e municípios se manteve no valor de 25%.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na garantia do direito à educação. O novo texto constitucional estabeleceu a educação como direito de todos e um dever do Estado e família, reforçando a necessidade de ações conjuntas para garantir o acesso, a permanência e a qualidade no ensino. Além disso, a Constituição determinou que a gestão da educação deveria ocorrer de maneira compartilhada entre União, estados e municípios, promovendo um regime de colaboração entre os entes federativos. Essa medida visava garantir que cada nível de governo assumisse responsabilidades específicas dentro do sistema educacional, assegurando o financiamento adequado e a aplicação eficiente dos recursos públicos.

A CF 88 estabelece a descentralização da educação principalmente no artigo 211, que define a organização do ensino em regime de colaboração entre União, estados e municípios.

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Brasil, 1988).

Esse artigo consolida o princípio da descentralização da gestão educacional, distribuindo competências entre os diferentes níveis de governo e garantindo que estados e municípios tenham autonomia para gerenciar seus sistemas de ensino, com o suporte técnico e financeiro da União.

A descentralização foi reforçada na LDB 1996, que regulamentou o funcionamento da educação básica e aprofundou a autonomia dos municípios na gestão do ensino fundamental. A LDB 1996 incentivou a criação de sistemas municipais de ensino, fortalecendo o papel dos municípios na oferta educacional e na administração dos recursos destinados às escolas. Além disso, a lei introduziu o princípio da gestão democrática da educação, estabelecendo a participação ativa da comunidade escolar na tomada de decisões. Essa participação ocorre por

meio de conselhos escolares e instâncias colegiadas, garantindo que pais, professores, alunos e gestores tenham voz na definição das políticas educacionais locais.

A LDB 1996 trata da descentralização da educação em vários trechos, especificamente no capítulo IV, que trata da organização da educação nacional. O mais que corrobora com a Constituição de 1988 é o artigo 8º, que reforça a autonomia dos entes federativos na gestão educacional:

**Art. 8º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

**§ 1º** Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

**§ 2º** Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (Brasil, 1988).

A literatura científica sobre o conceito descentralização aponta que o termo pode assumir vários sentidos no campo da gestão educacional, devido às profundas relações que ele estabelece com os termos de democratização e autonomia. Novaes e Fialho (2010) identificam que as medidas de descentralização se originam a partir de estruturas centralizadas, estabelecendo relações entre centralização e descentralização, concluindo que “Tentar entender ou definir o termo descentralização como um conceito oposto ou antitético à centralização pode incorrer numa tentativa enviesada, ou mesmo limitada.” (Novaes; Fialho, 2010, p. 87).

Nesse sentido, a dicotomia epistemológica do conceito de centralização e descentralização se apresenta em estado imperfeito, por não haver sistema político-administrativo que seja orientado exclusivamente por um ou por outro conceito. Portanto, em uma estrutura organizacional descentralizada, é possível encontrar elementos de centralização e vice-versa (Novaes; Fialho, 2010).

No Brasil, o processo de descentralização do sistema de educação e dos programas que apoiam o ensino tomaram forças na década de 1990. Tal processo foi impulsionado pela Emenda Constitucional nº 14/96 (EC14)<sup>27</sup>, que correspondeu às alterações à política de subvinculação pelo mecanismo de fundos constitucionais, e pela EC 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), reunindo em uma única “cesta”, parte da percentagem de impostos destinados à educação pelos governos federal, estadual e municipal.

---

<sup>27</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm).

A descentralização e desconcentração decisórias e gerenciais da política educacional foram apontadas por Draibe (2001), como um conjunto de quatro medidas apresentadas pelo Ministério da Educação (MEC) para reorganizar o sistema educacional. Na dimensão pedagógica, foi definido um quadro referencial para os conteúdos do ensino, através dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1995 (Brasil, 1997). Na dimensão de recursos e gastos, o novo sistema de transferência intergovernamental induziu à municipalização. No plano de regulação e supervisão de ensino, foi implementado o Sistema Nacional de Avaliação Educacional, consolidando no MEC um sistema de controle, supervisão e avaliação do desempenho dos três níveis de ensino.

Ao analisar a descentralização pela ótica de Gentili (1996), se infere que existe uma dinâmica paradoxal que caracteriza a estratégia das reformas educacionais promovidas pelos governos neoliberais, pois existem as lógicas articuladas que ele chama de descentralização-centralizante e centralização-descentralizada. As estratégias neoliberais contra a crise na educação se apresentam como resposta à descentralização diante dos perigos do planejamento estatal e dos efeitos improdutivos das burocracias estatais e sindicais. As instituições escolares são transferidas da jurisdição federal para estatal e, posteriormente, para a esfera municipal, resultando na municipalização do sistema de ensino. A proposta é direcionar a gestão para níveis cada vez menores (incluindo a própria escola), minimizando, assim, a interferência do centralismo governamental.

Os governos neoliberais, por outro lado, centralizam funções que não são transferidas às esferas estaduais, municipais, instituições e aos próprios professores e comunidade, a saber: a) sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais (provas de rendimento aplicadas à população estudantil); b) reformas curriculares a partir das quais estabelecem-se os parâmetros e conteúdos básicos de um currículo nacional; c) estratégias de formação de professores centralizadas nacionalmente e que permitam atualização dos docentes segundo o plano curricular estabelecido na citada reforma.

Portanto, para Gentili (1996), a dinâmica de descentralização de governos neoliberais se define:

O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. Centralização e descentralização são as duas faces de uma mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as reformas educacionais implementadas pelos

governos neoliberais (Gentili, 1996, p. 9).

Para Peroni e Adrião (2007), a tensão centralização/descentralização foi uma das grandes características da redefinição do papel do Estado nesse período histórico. Ao observar as políticas sociais, de maneira geral, e nas políticas educacionais, em particular, se constata que o Estado tem cada vez mais a tarefa de coordenação e avaliação das políticas, repassando cada vez mais a sua execução para a sociedade. Ao analisar o processo de descentralização do Programa Dinheiro Direto na Escola, os autores concluem que:

Ao mesmo tempo em que o Programa descentraliza os recursos para as UEx, ele exige como formato para a instalação dessas a criação, necessariamente, de uma entidade de direito privado, para o que não consultou sequer os sistemas de ensino. Tal constatação exemplifica a faceta centralizadora do PDDE.

Isso remete para outra discussão, a questão federativa, já que a União definiu e obrigou a implementação das UEx nas redes públicas municipais e estaduais, não respeitando as políticas de gestão propostas pelos sistemas/ mantenedoras. Questionamos se o pacto federativo não ficou comprometido com tal imposição. O Programa foi concebido tendo em vista a *desburocratização* e a *descentralização* do repasse e da gestão financeira dos recursos (Peroni; Adrião, 2007, p. 185)

Portanto, ao voltar a atenção aos processos de descentralização no sistema educacional brasileiro, é possível perceber que os conceitos de centralização e descentralização coexistem de maneira interdependente em oposição, mas se complementam. O histórico de reformas na década de 1990 evidenciam que a descentralização foi impulsionada por mecanismos que visavam democratizar o acesso a recursos e ampliar a autonomia das instituições locais, ao mesmo tempo mantinha elementos de centralização para garantir a padronização e o controle de qualidade educacional tornando o processo de definição de políticas centralizado, descentralizando apenas sua execução.

## 2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O processo de descentralização de programas federais iniciados na década de 1990 ocorreram prioritariamente com o ensino fundamental, pois o olhar estava voltado para essa etapa da educação básica naquele contexto de fortalecimento de políticas voltadas para esse nível de ensino, considerado essencial para universalização do acesso à educação no Brasil.

O estudo de Draibe (2001) destaca que além do Programa Dinheiro na Escola (PMDE), mais dois programas aparecem em destaque no processo de descentralização na década de 1990, foram eles: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o TV Escola.

Castro, Barreto e Corbucci (2000) apontam vários programas nacionais descentralizados em ações, alocação de recursos, incorporação de novas tecnologias e insumos,

melhorias da qualidade da educação e avaliação do ensino, destacando o Programa de Apoio Tecnológico à Escola (PAT), o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE).

Segundo Castro, Barreto e Corbucci (2000), a União tem desempenhado um papel redistributivo, oferecendo assistência financeira e técnica adicional aos estados e municípios com menor capacidade de investimento. Isso se concretiza através da reformulação das abordagens da gestão e dos critérios de recursos, realizados por meio de ações, como:

- a) descentralização de programas geridos pelo MEC – com destaque para o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE); b) transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais; c) redesenho dos critérios de alocação de recursos, com a consequente criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE); d) melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, via introdução de mecanismos inovadores na forma de gestão de programas como, por exemplo, o do livro didático; e) introdução do critério da focalização na região Nordeste [Projeto Nordeste de Educação Básica (Projeto Nordeste)] e nos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), como parâmetro para a transferência de recursos federais — Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e Programa Nacional do Material Escolar (PNME); f) criação de programas que introduzem inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem – Programa TV Escola, Programa de Apoio Tecnológico à Escola (PAT) e Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo); e g) reestruturação organizacional, com a extinção da Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e a redefinição da atuação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). (Castro; Barreto; Corbucci, 2000, p. 2-3).

Com a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994<sup>28</sup>, a descentralização da gestão dos recursos do PNAE passou a ocorrer por meio de transferência direta aos entes federativos, estados, municípios e o Distrito Federal, que ficaram responsáveis pela execução do programa. Os recursos deveriam ser aplicados na aquisição de alimentos e no custeio de despesas relacionadas à execução do programa.

O PNAE estabelece diretrizes para a promoção da alimentação saudável e sustentável, incluindo a valorização da agricultura familiar. Isso significa que parte dos recursos deve ser destinada à compra de produtos provenientes da agricultura familiar, fortalecendo a economia local e incentivando práticas alimentares mais saudáveis.

As primeiras iniciativas relacionadas à alimentação escolar no Brasil surgiram de maneira pontual nas décadas de 1950 e 1960. Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto

<sup>28</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8913.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm).

nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME). Em 1956, com a edição Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, a campanha passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.

No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado novamente para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) mediante o Decreto nº 56.886/65, surgindo nesse processo, um elenco de programas de ajuda estadunidense, entre os quais destacavam-se: Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estadual e municipal.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Em 2009, a Lei nº 11.947 foi promulgada, trazendo mudanças significativas para o PNAE. Uma das principais alterações foi a determinação de que, no mínimo, 30% dos recursos destinados à alimentação escolar deveriam ser utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Já no ano de 2010, houve o fortalecimento da agricultura familiar: ao longo dessa década, houve um fortalecimento contínuo do incentivo à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, contribuindo para a dinamização das economias locais.

O histórico do PNAE reflete a evolução das políticas públicas de alimentação escolar no Brasil, destacando a importância do programa na promoção da segurança alimentar, nutricional e no estímulo à produção local.

Em relação ao programa TV Escola, ele foi lançado em 1995, com o objetivo de capacitar docentes e dar acesso aos alunos a novas informações. Baseado na concepção de

descentralização de capacitação docente, possibilitando autonomia da unidade escolar, cada escola, de modo voluntário, poderia gravar e utilizar os filmes de acordo com suas condições, regras e tradições de sua rede.

O TV Escola foi precedido pelo Programa de Apoio Tecnológico (PAT), por meio desse programa, o MEC distribuiu para as escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, urbanas e que detinham mais de 100 alunos, um conjunto de equipamentos de imagem e som.

A iniciativa foi criada para trazer maior organização à modalidade de educação a distância e implantada inicialmente em caráter experimental em setembro de 1995, o programa começou a operar de forma definitiva em março de 1996, por meio de um canal de satélite exclusivo, com uma grade de programação focada na capacitação e atualização continuada dos professores, além de oferecer suporte às atividades de sala de aula. Durante os dias letivos, eram transmitidos três horas de conteúdo, que eram transmitidas mais três vezes. No total, em 1996, o programa exibiu 2.460 horas ao longo de 205 dias. A partir de 1997, uma nova programação aos sábados, com cerca de duas horas de duração, foi introduzida, abordando temas relevantes para a comunidade.

De acordo com Castro, Barreto e Corbucci (2000), a implementação desse programa enfrentou desafios, principalmente relacionados à instalação e operação dos equipamentos, o que afetou a qualidade da recepção do sinal. Essa situação se deu, em grande parte, à falta de mão de obra especializada em algumas regiões atendidas pelo programa. Apesar dos problemas, uma pesquisa encomendada pelo MEC revelou que, em 1997, cerca de 80% dos alunos estavam satisfeitos com o TV Escola, indicando que o programa contribuiu para mudanças nas práticas de ensino e na rotina das escolas.

Sobre o Programa de Apoio Tecnológico (PAT), mais conhecido como Kit Tecnológico, ele foi instituído em junho de 1995, com o objetivo de fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental um “kit tecnológico” composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica, suporte de TV e fitas VHS<sup>29</sup>.

O programa tinha como alvo as escolas com mais de 100 alunos, prevendo atender a cerca de 42 mil instituições em todo país. A implementação estava inicialmente programada para ocorrer em cerca de dois meses e foi estruturada em torno da compra descentralizada

<sup>29</sup> A fita VHS é um formato de mídia de vídeo que foi muito popular nas décadas de 1980 e 1990. As fitas eram usadas para reproduzir e gravar filmes e programas.

dos equipamentos, realizada por 26 secretarias estaduais de educação e por 2.191 prefeituras municipais, com o FNDE transferindo recursos de aproximadamente R\$ 1,5 mil por escola. Convênios foram estabelecidos entre o MEC e os estados e municípios, utilizando recursos da quota-federal do salário-educação.

O PAT foi quase completamente implementado durante o biênio 1995-1996. Nesse período, o MEC transferiu todos os recursos planejados para os órgãos estaduais e municipais. Segundo o FNDE, em 1995, foram repassados R\$ 62,5 milhões. Até 1997, aproximadamente 49 mil kits foram adquiridos, e até junho daquele ano, 90% já estavam instalados. Conforme estabelecido no programa, a responsabilidade pela capacitação dos professores, visando à utilização adequada dos equipamentos, coube aos estados.

A integração do TV Escola com o PAT forneceu infraestrutura e condições pedagógicas que facilitaram a expansão das iniciativas de educação à distância, cuja relevância foi ressaltada pela nova LDB 1996.

Ainda sobre programas que introduziram inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem também se destaca a criação do Proinfo. Esse programa foi criado em 1997 e visava promover a inclusão da informática nas escolas, atuando como um recurso de apoio pedagógico e modernização da gestão educacional. Para alcançar esses objetivos, diversas ações foram implementadas para capacitar recursos humanos e adquirir equipamentos e softwares de informática.

A meta inicial era instalar 100 mil computadores em 6 mil escolas, o que representava 13,4% do total de 44,8 mil escolas públicas com mais de 150 alunos. Na fase inicial do programa, estava planejada a implementação de 200 Núcleos de Tecnologias (NTE) e a formação de 800 multiplicadores (com pós-graduação *lato sensu*), além de capacitação de 26 mil professores e 6,4 mil técnicos.

O orçamento inicial para implementação do Proinfo no biênio 1997-1998 foi de R\$ 476 milhões. Estava prevista para março de 1998 a entrega do último lote de computadores às escolas. Porém, no primeiro ano de implementação, os recursos investidos, cerca de R\$ 3 milhões, destinaram-se ao suporte técnico-pedagógico necessário para implementação do NTE, ou seja, para o treinamento de pessoal. Outros R\$ 101 milhões foram investidos, em 1998, na capacitação de cerca de 22 mil professores multiplicadores e na aquisição de 37.284 equipamentos.

Quadro 5 – Resumo dos principais pontos da relação entre o Programa de Apoio Tecnológico, a TV Escola e o Proinfo na década de 1990 no Brasil

Aspecto	PAT	TV Escola	PROINFO
Ano de criação	1995	1995	1997
Objetivo principal	Fortalecer a infraestrutura tecnológica das escolas.	Utilizar a televisão como ferramenta educativa para professores e alunos.	Introduzir a informática educativa nas escolas públicas.
Foco	Distribuição de equipamentos (TV, antenas, videocassetes).	Produção e transmissão de conteúdos educativos via TV.	Laboratórios de informática e capacitação de professores.
Público-alvo	Escolas públicas, especialmente em áreas remotas.	Professores e alunos da educação básica.	Escolas públicas, professores e alunos.
Principais ações	- Distribuição de equipamentos. - Integração de tecnologias.	- Transmissão de programas educativos. - Materiais de apoio para professores.	- Instalação de laboratórios de informática. - Capacitação de professores.
Tecnologias utilizadas	Antenas parabólicas, TV, videocassetes.	Televisão e vídeos educativos.	Computadores e softwares educativos.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi criado em 1985, por meio do decreto nº 91.542, mas foi na década de 1990 que o PNLD ganhou força e apareceu como política descentralizada, alcançando abrangência e maior rigor técnico, principalmente com as orientações da LDB sobre as regras de gratuidade, distribuição, princípio da autonomia e atualização pedagógica das obras.

O principal objetivo do programa foi garantir que os alunos do ensino fundamental tivessem condições adequadas de aprendizagem, por meio da oferta gratuita de livros didáticos. Além disso, buscou aprimorar a qualidade do material oferecido e adaptá-lo ao público-alvo, contando com a participação dos professores na seleção de títulos a serem adquiridos. Os livros se tornaram propriedade das escolas e, exceto para aqueles destinados à alfabetização e 1ª série, deveriam ser utilizados por um período de três anos.

Dentre os avanços do PNLD no período de 1995 a 1998, destacam-se a ampliação do atendimento, que a partir de 1996, passou a incluir alunos do 5º ao 8º ano, o que resultou em

um aumento significativo na quantidade de livros distribuídos, que subiu de 60 milhões em 1995 para aproximadamente 109 milhões em 1998.

Iniciado em 1995, o processo de descentralização do PNLD ocorreu em duas modalidades distintas. A primeira, de caráter geral, contou com a adesão de apenas duas unidades federativas (Minas Gerais e São Paulo), onde o repasse total de recursos financeiros fez com que esses estados assumissem a responsabilidade pela aquisição dos livros didáticos para todas as oito séries do ensino fundamental. A segunda modalidade foi adotada por seis unidades federativas (Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), que optaram por uma descentralização parcial, abrangendo apenas do 5º ao 8º ano, enquanto as demais séries permaneceram sob a gestão centralizada do MEC.

Outra forma de descentralização introduzida foi a chamada escolarização do PNLD, que foi implementada através do Cheque-Livro, permitindo que as escolas comprassem seus próprios livros didáticos. Essa iniciativa envolveu 124 escolas das redes estaduais de 10 unidades federativas já em 1995. Apesar de ter representado apenas 0,5% e 0,7% dos recursos do programa nos anos de 1995 e 1996, respectivamente, essa modalidade, justamente com a descentralização parcial, foi descontinuada em 1997.

Para assegurar que os livros didáticos chegassem às escolas antes do início do ano letivo, foi lançada no último trimestre de 1995, a operação Livro na Escola. Essa operação, por meio de um monitoramento eficaz, desde a produção até a distribuição dos livros, fez com que a meta fosse alcançada com sucesso.

No programa, foi implementado um processo de avaliação qualitativa dos livros didáticos disponíveis no mercado. Com base nas avaliações feitas por professores e especialistas, o MEC começou a publicar o “Guia do Livro Didático”, com o intuito de auxiliar os professores na escolha dos títulos. A primeira avaliação ocorreu em 1996, abrangendo as quatro séries iniciais, e lançando o guia referente às quatro últimas séries. De acordo com o MEC, essa ação incentivou os editores de livros a aprimorarem o conteúdo e a qualidade de suas publicações.

As primeiras iniciativas da União voltadas para o transporte escolar despontam para o ano de 1993, mas o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) foi criado somente em 1994, por meio da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, e teve como objetivo facilitar o acesso e a permanência das crianças da zona rural no ensino fundamental

público. Para alcançar essa meta, recursos financeiros foram transferidos aos municípios para compra de veículos automotores terrestres ou fluviais, destinados ao transporte de estudantes. Em 1995, o PNTE teve sua linha de atuação reconfigurada, com todos os recursos alocados sendo direcionados para os municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária (PCS).

Desde o início da implementação do programa, as transferências financeiras eram realizadas de maneira descentralizada, com as aquisições nos primeiros anos sendo feita através da contrapartida financeira de estados e municípios. A partir de 1996, o repasse direto a essas esferas governamentais foi mantido; no entanto, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1996, o PNTE e outros programas sob supervisão do PCS foram isentos dessa exigência de contrapartida.

É importante destacar que, em 1998, o PNTE ampliou sua abrangência, incluindo localidades que implementam ações relacionadas ao programa Toda Criança na Escola, além dos municípios já cadastrados no PCS. O valor unitário repassado, que era de R\$ 70 mil em 1995, caiu para R\$ 60 mil no ano seguinte e se estabilizou em R\$ 50 mil em 1997. Nesse ano, também foram destinados R\$ 1,5 milhão para aquisição de 120 veículos automotores voltados ao atendimento de estudantes com necessidades especiais.

Conhecido também como Programa Dinheiro na Escola, o PMDE foi instituído em 1995 pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, com a finalidade de corrigir os rumos dos mecanismos de transferência de recursos do FNDE. Seu principal objetivo foi direcionar recursos diretamente para as escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental, atendendo às necessidades imediatas de manutenção e a projetos propostos pelas unidades escolares, visando assim fortalecer sua autonomia.

Para transformar o padrão de gestão de recursos existentes foram estabelecidos critérios universalistas e redistributivos. Dessa maneira, os valores anuais transferidos para as escolas foram vinculados ao número de alunos atendidos e à localização geográfica das instituições. Assim, o programa assegurou que as regiões Centro-Oeste (excluindo o Distrito Federal), Nordeste e Norte recebessem um montante por unidade superior ao destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Segundo Castro, Barreto e Corbucci (2000), essa alteração eliminou práticas clientelistas e de balcão de negócios que antes caracterizavam a distribuição de recursos da quota-federal do salário-educação.

Até 1996, o programa buscava beneficiar todas as escolas públicas estaduais e

municipais do ensino fundamental, mas a partir de 1997, o foco foi reduzido para escolas com mais de 20 alunos. A mudança ocorreu também com relação ao valor que cada escola poderia receber, que anteriormente variava de R\$ 500 a R\$ 15 mil reais anuais, teve seu teto elevado para R\$ 19 mil. Ainda em 1997 foi determinado que as escolas com mais de 200 alunos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e escolas com mais de 150 alunos nas regiões Sudeste, Sul e Distrito Federal deveriam criar unidades executoras próprias para recebimento dos recursos, essas estratégias possibilitaram aumento no número de escolas que passaram a receber diretamente os fundos do MEC.

A partir de 1997, o PMDE também começou a fazer parte da agenda principal do PCS, resultando em um repasse financeiro adicional de 30% para as escolas situadas nos municípios que participavam do programa. Dessa forma, em 1997, o PCS alcançou 1.369 municípios, absorvendo aproximadamente 39% dos recursos de PMDE.

Importante compilar as informações sobre cada programa governamental ao longo dos anos 1980 e 1990, a fim de elucidar como suas diferenças e semelhanças construíram a política de financiamento da educação básica no Brasil (Quadro 6).

Quadro 6 – Programas educacionais (1985-1997)

Programa	TV Escola	PROINFO	PNLD	PNTE	PMDE/ PDDE	PNAE
Ano de criação	1995	1997	1985 (reformulado na década de 1990)	1994 (reformulado em 2004 - PNAT)	1995 (posteriormente PDDE 1998)	1994 (antecedentes 1955)
Objetivo principal na década de 1990	Utilizar a televisão como ferramenta educativa.	Introduzir a informática educativa nas escolas públicas.	Distribuir livros didáticos gratuitos para alunos do ensino fundamental.	Garantir o transporte escolar para alunos da educação básica.	Transferir recursos financeiros diretamente às escolas.	Garantir alimentação escolar para alunos do ensino fundamental.
Modelo de gestão	Centralizado na produção de conteúdo, descentralizado na utilização.	Descentralizado: parceria entre MEC, estados e municípios.	Descentralização parcial com estados que aderiram aquisição e distribuição.	Descentralizado: execução por estados e municípios.	Descentralizado: recursos geridos diretamente pelas escolas.	Descentralizado: execução por estados e municípios.
Atualidade na política educacional	Evoluiu para plataformas digitais,	Substituído pelo Programa de Inovação Educação	Continua ativo, com modernização para inclusão	Atualizado pelo PNATE (2004) e	Continua ativo como PDDE, com expansão	Continua ativo, com foco em alimentação

	como o Educa Brasil e conteúdos on-line.	Conectada (2017).	de materiais digitais.	Caminho da Escola (2007).	de recursos e finalidades.	saudável e agricultura familiar.
--	--	-------------------	------------------------	---------------------------	----------------------------	----------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A descentralização de programas educacionais iniciados nos anos 1990 trouxe avanços significativos ao garantir maior autonomia para estados, municípios e instituições e foi um marco significativo ao criar mecanismos de financiamento que fortaleceram a oferta educacional. No entanto, o sucesso dessas estratégias depende da capacidade local de gestão e da continuidade de políticas de apoio técnico e financeiro. Assim, o modelo descentralizado das políticas educacionais brasileiras segue em evolução, buscando equilíbrio entre autonomia, equidade, qualidade e eficiência na gestão dos recursos educacionais.

### 2.3 O PDDE COMO POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA

O PDDE foi instituído como PMDE pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995; mas, com a MP nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998<sup>30</sup>, ele passou a ter a denominação atual.

Em 16 de junho de 2009, o PDDE deixou de ser regulamentado por MP e passou a ter lei própria, a Lei nº 11.947, que o consolidou, além disso, em seu art. 24, decretava que o Conselho Deliberativo do FNDE ficaria responsável de expedir normas relativas aos critérios de alocação, repasses, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como organização e funcionamento das unidades executoras.

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução nº 15, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do programa, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947 (Brasil, 2009). A Resolução 15 trouxe vários pontos positivos para a gestão dos recursos do programa, pois estabeleceu regras mais claras sobre uso e a prestação dos recursos do PDDE, esmiuçando critérios que estavam distribuídos em várias resoluções, unificando-as em um único corpo de documento.

O Conselho Deliberativo do FNDE considerou critérios importantes para dispor a referida resolução: i) a relevância do fortalecimento da autonomia e da autogestão das entidades envolvidas; ii) os benefícios advindos com a racionalização e simplificação de procedimentos administrativos; iii) a necessidade de sistematizar, disciplinar e aperfeiçoar os procedimentos

<sup>30</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm).

necessários aos repasses do PDDE e das Ações Integradas destinados às escolas beneficiárias, bem como as formas de execução desses recursos.

O PDDE surgiu na década de 1990, em um contexto de profundas transformações políticas, econômicas e sociais na América Latina e no Brasil. Sua implementação ocorreu durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcados pela ascensão do neoliberalismo, sendo estruturado como uma política de descentralização financeira voltada para a educação.

Ao analisar o cenário das reformas educacionais na América Latina, Costa (2011) aborda as principais mudanças por meio da gestão, da descentralização da educação, do financiamento e da estrutura dos sistemas educacionais e dos mecanismos de avaliação e do currículo como reflexo das reformas políticas, econômicas, sociais e culturais neoliberais e, por consequência, contribuíram para legitimação do novo contexto social. A esse respeito, o autor afirma que:

as reformas educacionais foram adequadas aos novos paradigmas neoliberais, que serviram mais aos interesses da acumulação restrita do capital – a qual mantém as ações exploradoras e as desigualdades inerentes à estrutura do sistema capitalista, sobretudo nos países latino-americanos –, do que proporcionar aos indivíduos a emancipação humana. (Costa, 2011, p. 66).

As reformas educacionais estiveram ancoradas no aspecto mais amplo das reformas neoliberais, redefinindo novos papéis para os agentes educacionais. Os governos da América Latina passaram a seguir as recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses organismos realizaram em 1990 a Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien (Tailândia), nesse contexto, a educação foi inserida na agenda de distintas nações como objeto fundamental das reformas neoliberais, e os principais objetivos eram formar a descentralização da gestão educacional; a universalização da educação básica, principalmente o ensino fundamental; a busca por maior eficiência nos gastos públicos e a melhoria da qualidade da educação.

A teoria neoliberal desponta como crítica à ineficácia do Estado de bem-estar social<sup>31</sup>, relacionando-a uma crise capitalista, por sua vez, como resultado da crise do Estado, alegando

<sup>31</sup> O Estado de bem-estar social é uma concepção que abrange as áreas social, política e econômica e que enxerga o Estado como a instituição que tem por obrigação organizar a economia de uma nação e prover aos cidadãos o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e segurança. O Estado de bem-estar social visa reduzir as desigualdades sociais decorrentes do capitalismo para promover um modo de vida que leve uma condição mais humanitária às classes trabalhadoras e às camadas mais pobres da população.

que a ineficácia estatal é resultado de excessivos gastos governamentais com políticas sociais e o papel regulador desempenhado pelo Estado. Tal teoria utiliza como estratégia de superação das crises um conjunto de meios de diminuir o papel do Estado, encontrando no mercado a capacidade de superar as falhas do Estado numa lógica mercantil, adotando-a na gestão de instâncias estatais como forma de torná-las mais eficientes e produtivas (Peroni; Adrião, 2007).

Embora a descentralização fosse anseio das reivindicações populares nos anos 1980 e 1990 em contraposição à hierarquização imposta pelo regime militar que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985, as reformas de Estado no governo FHC com fortes ideais neoliberais acabaram dando outro significado ao conceito de descentralização. Peroni e Adrião (2007) apontam que a nova retórica de descentralização estimula a participação da sociedade na esfera pública, com finalidade de aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado, como na transferência de responsabilidades para as escolas.

Diante do conjunto das reformas ocorridas na década de 1990, a autonomia da Escola, no âmbito da administração de recursos financeiros do PDDE, acontece por meio da criação de órgãos colegiados. Embalados por anseios de democratização e desburocratização do sistema de ensino, o repasse dos recursos financeiros do FNDE direto para a escola possibilitando sua autonomia e poder decisório, tornou-se promissor.

É por meio da UEx que a autonomia das escolas ocorre com a participação ativa da comunidade escolar, pois, conforme o Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, a Escola é uma:

[...] organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações. (Brasil, 2022, p. 5).

Na análise de Peroni e Adrião (2007), o governo brasileiro ‘convoca’ a sociedade a participar da manutenção da escola pública, e essa ‘participação’ é compreendida como um exercício de cidadania ao “mobilizar a comunidade e promover seu envolvimento nas atividades escolares” (Peroni; Adrião, 2007).

Desse modo, o Estado, ao descentralizar recursos públicos para as escolas executarem ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, cria espaços de decisões, ainda que limitados, acerca do emprego dos recursos públicos. Conforme Peroni e Adrião (2007), há ainda

os recursos colocados à disposição das UEx se constituindo em um conjunto de substituição da manutenção pública da escola pela manutenção privada no momento do repasse do PDDE.

Esse movimento estabelece a tendência de substituição do aporte público pelo privado na medida em que as fontes para a manutenção das unidades passam a ser executadas por uma entidade civil de direito privado. Essa relação entre esferas pública e privada inerente ao programa passa a ser um ponto de atenção para Adrião e Peroni (2007), pois as UEx sendo entidades de direito privado, passam a ter autonomia frente à administração pública, no caso as escolas. Nesse sentido, se faz o seguinte questionamento: como preservar a natureza pública da escola neste contexto?

Sendo o programa instituído a partir de uma política de descentralização de recursos financeiros federais, implica dizer que a autonomia proposta é uma autonomia de gestão financeira e não uma autonomia financeira, cabendo às UEx a administração dos recursos públicos transferidos (Peroni; Adrião, 2007).

Refletindo sobre o aspecto da participação social do programa, Cardoso (2009) destaca que a participação no PDDE ocorre mediante um esvaziamento da dimensão política do conceito, pois ficam a atuação das UEx restritas ao gerenciamento dos recursos, diminuindo a participação dos conselheiros ao prevalecer a discussão do aspecto financeiro em detrimento do pedagógico e do administrativo. Além disso, centralizam o processo de tomada de decisões e não deliberam juntamente com seus representantes as temáticas da escola.

Com 30 anos de existência<sup>32</sup>, o PDDE teve várias alterações de caráter legal, financeiro e operacional, mas se consolidou como política pública mantendo seu principal objetivo de transferir recursos financeiros às entidades participantes em apoio à manutenção dos serviços de infraestrutura, melhorias pedagógicas e promoção de autonomia nas escolas.

Um dos aspectos que chama a atenção do PDDE é a continuidade do programa após passar por diferentes governos, atravessando diferentes conjunturas de crises, e mesmo assim manter seu desenho e objetivos principais nos governos de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), até a atual gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-).

Ferrarezi e Romão (2024), ao analisar a trajetória institucional do PDDE, a partir dos

<sup>32</sup> De acordo com a Resolução nº 12, o PDDE foi instituído em 10 de maio de 1995, portanto, em 10 de maio de 2025, o programa completou 30 anos de sua implantação.

critérios de mudanças significativas na conjuntura política e econômica, na legislação da política educacional, no desenho do programa, no aporte de recursos financeiros e no volume de público atendido, definem a trajetória em três períodos: fase de implantação e institucionalização do programa (1995 até 2002); fase de expansão e fortalecimento do programa (2003 até 2013) e fase de crise e resiliência do programa (2014 até 2022), conforme apresentado no quadro 7.

Quadro 7 – Trajetória institucional do PDDE

Definição	Período	Presidente
Fase de implantação e institucionalização	1995 até 2002	Fernando Henrique Cardoso
Fase de expansão e fortalecimento	2003 até 2013	Luiz Inácio Lula da Silva
		Luiz Inácio Lula da Silva
		Dilma Rousseff
Fase de crise e resiliência	2014 até 2022	Dilma Rousseff
		Michel Temer
		Jair Bolsonaro

Fonte: Elaborada pela autora com base em Ferrarezi e Romão (2024).

A fase de implementação e institucionalização do PDDE (1995-2002) durou oito anos e ocorreu durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002. É neste período que a ideia do PDDE nasce, com a criação dos instrumentos necessários para sua implementação, a instituição da medida provisória do PDDE, e o estabelecimento de marcos legais e institucionais complementares da educação, como a LDB e o PNE. O financiamento do Fundef trouxe mudanças significativas na educação, ao permitir a redistribuição de recursos entre estados e municípios, promovendo a municipalização e a universalização do acesso.

O PDDE, criado nesse ambiente, representa uma resposta institucional à necessidade de melhorar a gestão e a infraestrutura das escolas, buscando atender às demandas educacionais fundamentais e garantir o acesso universal à educação.

No plano de governo de FHC, a educação era vista como essencial para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico do país. Paulo Renato Souza, coordenador desse plano e posteriormente ministro da Educação, garantiu a continuidade das políticas

públicas educacionais ao longo dos dois mandatos. No início de sua gestão, ele lançou a campanha “Acorda Brasil”, visando mobilizar a sociedade em torno da universalização do acesso, do combate à evasão escolar e da necessidade de reformas que melhorassem a qualidade do ensino (Ferrarezi; Romão, 2024).

Assim, o governo federal direcionou recursos políticos para as reformas educacionais, estabelecendo mecanismos de financiamento e coordenação; no entanto, esse esforço não foi acompanhado de recursos financeiros adequados para enfrentar os problemas identificados. O investimento em ensino fundamental permaneceu estagnado no início do governo FHC e, com a crise de 1999, a política econômica tornou-se extremamente restritiva, focada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na busca por superávit primário, resultando em uma redução real dos gastos sociais.

Embora as iniciativas educacionais durante o segundo mandato de FHC, voltadas para garantir acesso e permanência no ensino fundamental, tenham mantido os níveis de investimento do período anterior, houve um crescimento no financiamento entre 2000 e 2001, seguido de nova queda em 2002. Apesar do contexto desfavorável, as salvaguardas constitucionais que vinculavam impostos à educação ajudaram a proteger o setor das restrições e recessões da época. É nesse cenário de dificuldades econômicas e queda nos gastos sociais que o PDDE foi criado e implementado.

A fase de expansão e fortalecimento do PDDE (2003-2013), período dos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e os primeiros anos de mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2013) é destacado como um momento de significativo fortalecimento da política educacional brasileira. Durante esses 10 anos, houve um aumento considerável nos investimentos em educação, com o aumento das receitas do salário-educação, a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Planos de Ações Articuladas (PAR)<sup>33</sup>. E o PDDE “[...] foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006” (Farenzena, 2012, p. 112).

Além do aumento dos recursos, marcos legais e programáticos importantes foram estabelecidos nesse período. Isso inclui a instituição da primeira lei formal do PDDE (Lei nº

<sup>33</sup> Conjunto de ações apoiadas técnica ou financeiramente pelo MEC, que visava ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

11.947, de 16 de junho de 2009), que solidificou as bases do programa, e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que ampliou o financiamento disponível para a educação, superando o antigo Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. O Fundeb permitiu uma redistribuição mais eficaz e equitativa dos recursos, beneficiando diversas etapas da educação básica.

Outro elemento significativo foi o aprofundamento da coordenação intergovernamental, em que programas foram desenvolvidos para promover a articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), facilitando a gestão e o uso eficiente dos recursos destinados à educação.

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009<sup>34</sup> ampliou a obrigatoriedade de atendimento a outras etapas da educação básica, reconhecendo a importância de garantir que a educação fosse acessível não apenas no ensino fundamental, mas também na educação infantil e no ensino médio. Essa mudança legislativa refletiu um compromisso mais amplo com a universalização da educação e a garantia de direitos educacionais a todas as faixas etárias.

A fase de crise e resiliência do PDDE (2014-2022) é caracterizada por um contexto desafiador e que mudanças incrementais ocorreram, mas não levaram a transformações significativas na estrutura do programa ou em seu arranjo institucional. Foi um período de crise política, econômica e sanitária<sup>35</sup> que impactou negativamente sobre as políticas públicas, especialmente na área da educação.

Com a crise, houve interrupções nos crescimentos orçamentários que vinham sendo planejados para a educação. Os cortes frequentes no orçamento da União resultaram em atrasos nos repasses financeiros às escolas e na diminuição dos recursos disponíveis para a execução de programas educacionais, evidenciando um subfinanciamento progressivo da educação pública.

No primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, as diretrizes educacionais implementadas por seu antecessor (Luiz Inácio Lula da Silva) foram mantidas. Havia um foco na melhoria da qualidade da educação, mas, devido à desaceleração econômica e mudança nas políticas macroeconômicas a partir de 2015, o governo teve que ajustar os orçamentos. Essa desaceleração econômica levou a um recuo nos investimentos em educação, com cortes

<sup>34</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm).

<sup>35</sup> Entre o período de março de 2020 a abril de 2022, o Brasil enfrentou o auge da crise sanitária em decorrência da pandemia da covid-19.

substanciais nos valores autorizados para o setor.

Essa realidade sinaliza um desvio do progresso que as políticas de educação haviam alcançado anteriormente, refletindo dificuldades em manter níveis adequados de financiamento diante do crescimento das demandas educacionais.

Após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, Michel Temer assumiu a Presidência e implementou uma série de reformas econômicas que incluíam o controle rigoroso dos gastos públicos. A PEC nº 55 impôs limites aos gastos governamentais que reforçaram o subfinanciamento já existente na educação e saúde, comprometendo ainda mais a capacidade do governo de investir na melhoria desses setores essenciais.

A combinação de crises e políticas de austeridade resultou em um cenário educativo marcado pela dificuldade de expandir e manter investimentos adequados, impactando diretamente a infraestrutura e a qualidade da educação nas escolas públicas.

Ao analisar o PDDE, é possível estabelecer a forte relação do conflito de conceito descentralizador e centralizador da gestão dos recursos financeiros, pois embora tenha ocorrido a transferência do poder através da autonomia das escolas para gerir seus recursos, as normas e orientações técnicas continuam centralizadas no FNDE, controlando o acesso aos recursos disponíveis para as escolas de educação básica, isso implica dizer que mesmo o PDDE instituído como política de descentralização financeira, de fato ocorre uma desconcentração de funções operacionais transferidas para as escolas.

Embora inúmeras fragilidades e limites sejam apontados nas discussões do campo teórico não se pode descartar que o Programa Dinheiro Direto na Escola se constitui, de modo geral, uma política exitosa de financiamento da educação básica, capaz de alcançar de forma democrática o maior número de escolas aptas ao repasse dos recursos. Essas escolas, por sua vez, podem executar os valores recebidos com vistas à melhoria da qualidade do ensino, por meio de intervenções físicas e pedagógicas. Ainda que o PDDE, por si só, não seja capaz de promover melhorias estruturais na qualidade da educação, configura-se como uma possibilidade concreta de apoio à gestão escolar.

### **2.3.1 A gestão dos recursos do PDDE e processos de prestação de contas**

A gestão dos recursos do PDDE desempenha um papel fundamental na manutenção e melhoria das condições de ensino nas escolas públicas brasileiras. Criado com o objetivo de descentralizar a aplicação de recursos financeiros, o PDDE busca fortalecer a autonomia das unidades escolares, garantindo que as demandas específicas de cada instituição sejam atendidas

de forma ágil e eficiente. No entanto, essa descentralização impõe desafios significativos, especialmente no que se refere ao controle, à transparência e à prestação de contas dos valores repassados.

O processo de prestação de contas do PDDE envolve diretrizes específicas estabelecidas pelo FNDE, exigindo que as instituições e os gestores educacionais realizem a correta aplicação dos recursos e apresentem documentos comprobatórios. Dessa forma, o cumprimento dessas exigências visa não apenas evitar irregularidades, mas também garantir que os investimentos resultem em melhorias concretas para o ambiente escolar.

A definição e finalidades do programa consta no capítulo 2, art. 2º da Resolução nº 15:

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, às escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficiantes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Brasil, 2021).

Em linhas gerais, o PDDE possui caráter suplementar e consiste em destinar anualmente recursos financeiros às entidades participantes. Suas finalidades podem ser definidas em três: i) o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento; ii) a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e iii) incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Executoras são entidades, instituições ou órgãos responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE às escolas beneficiárias de seus programas. Na forma específica, as unidades executoras assumem três tipos distintos: Unidade Executora Própria (UEx), Entidade Executora (EEx) e Entidade Mantenedora (EM), em nome das quais a autarquia abre a conta bancária para efetivar o repasse do dinheiro visando atender aos estabelecimentos de ensino.

Sobre as EEx, o art. 5º da Resolução nº 15 afirma que os participantes do PDDE são definidos:

I – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC, com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos;

II – **Entidade Executora – EEx, prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50**

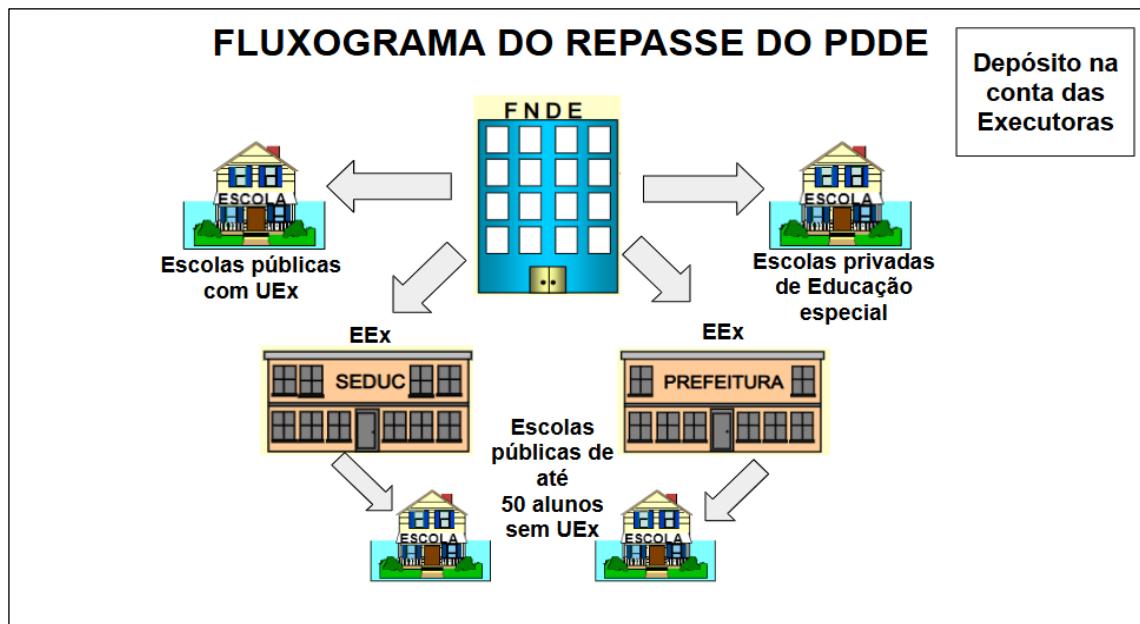
**(cinquenta) estudantes matriculados;**

III – Unidade Executora Própria – UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e

IV – Entidade Mantenedora – EM, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficiante de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial. (Brasil, 2021 [grifo nosso]).

Em suma, o FNDE repassa dinheiro para as executoras. Quando se trata de escola pública que possui UEx, os recursos vão direto para a UEx, assim acontece também com as EM. Mas caso o estabelecimento de ensino não possua UEx, os recursos das escolas até 50 alunos são repassados para as EEx, para prefeituras, para secretarias estaduais/distritais de educação, conforme a vinculação da unidade educacional. Portanto, o caminho que o dinheiro percorre segue o fluxo de acordo com o diagrama de repasses dos recursos financeiros exposto na figura 1, abaixo.

Figura 1 – Fluxograma do repasse do PDDE<sup>36</sup>



Fonte: Elaborado pela autora com base no Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

A transferência de recursos do PDDE e Ações Integradas é realizada sem a necessidade de celebração de convênio. De acordo com o art. 11 da Resolução nº 15/2021, a transferência

<sup>36</sup> [https://pddeinterativo.mec.gov.br/images/pdf/manuais/guia\\_execucao\\_recursos\\_pdde.pdf](https://pddeinterativo.mec.gov.br/images/pdf/manuais/guia_execucao_recursos_pdde.pdf).

de recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas será realizada sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres nos termos previstos na Lei nº 11.947, de 2009. O repasse pode ocorrer em duas parcelas: com o pagamento da primeira parcela efetuado até 30 de abril e o segundo até 30 de setembro, ou na hipótese de haver disponibilidade financeira, pode ocorrer o repasse em parcela única até 30 de abril, observados os limites e regramentos.

Os recursos do PDDE e Ações Integradas são creditados em conta bancárias específicas abertas pelo FNDE, em banco oficial parceiro, atualmente, o Banco do Brasil. São transferidos a três tipos de contas: 1) a conta PDDE Básico; 2) a conta PDDE Estrutura e 3) a conta PDDE Qualidade. A movimentação ocorre por meio de cartão ou gerenciador financeiro do Banco do Brasil, conforme mostra a figura 2.

Figura 2 – Acesso aos recursos (Banco do Brasil)



Os recursos transferidos são distribuídos nas categorias econômicas Custeio e Capital. A categoria Custeio destina-se à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, já a categoria Capital destina-se à aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas.

Além do PDDE Básico, regido pela Resolução nº 15, para os recursos repassados para

todas as executoras; existem as Ações Integradas, que são recursos repassados apenas para as UEx. As Ações Integradas seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico nos quesitos forma de transferência dos repasses, modo de gestão dos recursos e modo de prestação de contas. Contudo, cada ação possui finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias resoluções<sup>37</sup>.

Atualmente, o PDDE é composto pelo PDDE Básico e suas ações integradas (Estrutura<sup>38</sup> e Qualidade), portanto, se apresenta em três eixos de financiamento.

- PDDE Básico – Os repasses do dinheiro direto para o financiamento de atividades de manutenção e pequenos investimentos, tradicionalmente atendidas pelo programa, conforme critérios estabelecidos desde sua origem. Esse eixo contempla todas as escolas públicas de educação básica nas 26 redes estaduais, no Distrito Federal e nos municípios, assim como as escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos e que seus alunos estejam recenseados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
- PDDE Estrutura – As ações que compõem esse eixo são aquelas cujas atividades financiadas pelo programa têm a finalidade de atender às necessidades de infraestrutura física, como construção, adequação dos espaços e aquisição de equipamentos para os programas: Sala de Recursos Multifuncionais; Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais; PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas e o Programa Diversidades.

PDDE Qualidade – Nesse eixo são reunidas as ações constituídas que atendem às necessidades pedagógicas, como a construção da proposta pedagógica da escola e de seu planejamento estratégico, O recurso destina-se a desenvolver as ações dos programas: de Inovação Educação Conectada; Novo Ensino Médio; PDDE Emergencial; Educação e Família; Brasil na Escola; Itinerários Formativos; Primeira Infância na Escola; Programa Cantinho da Leitura; Escola e Comunidade; Escola das Adolescentes e programa Ensino Médio Mais.

Para fins de compreensão, o quadro 8 apresenta os três eixos de financiamento do PDDE

<sup>37</sup><https://www.gov.br/finde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/GUIADEEXECUODOSRECURSOSDOPDDEv4FINAL.pdf>.

<sup>38</sup> A publicação da Resolução nº 17, de 15 de agosto de 2024, refere-se ao PDDE Equidade, criado em substituição ao PDDE Estrutura, que abrange as ações já existentes e cria ainda um novo programa, o PDDE Diversidade.

e suas respectivas resoluções.

Quadro 8 – Eixos PDDE e Ações Integradas

<b>PDDE E AÇÕES INTEGRADAS (PDDE ESTRUTURA E PDDE QUALIDADE)</b>			
<b>EIXO</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>BREVE DESCRIÇÃO</b>
<b>PDDE BÁSICO</b>	PDDE Básico - 1 <sup>a</sup> e 2 <sup>a</sup> Parcelas	Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021	Recursos para manutenção e pequenos investimentos nas escolas públicas.
	PDDE Parcela Desempenho	Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021	Recurso adicional para escolas que apresentam bons resultados de gestão e desempenho educacional.
<b>PDDE ESTRUTURA</b>	Programa Sala de Recursos Multifuncionais	Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 07 de outubro de 2020	Apoia à instalação e manutenção de salas equipadas para o atendimento educacional especializado.
	Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais	Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20 de abril de 2021	Garante acesso à água potável e saneamento básico em escolas rurais.
	PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas	Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 20 de abril de 2021	Apoia escolas localizadas em comunidades do campo, indígenas e quilombolas.
<b>PDDE QUALIDADE</b>	Programa de Inovação Educação Conectada	Resolução CD/FNDE/MEC nº 9, de 13 de abril de 2018	Expande a conectividade e o uso de tecnologia na educação básica.
	Programa Novo Ensino Médio	Resolução CD/FNDE/MEC nº 21, de 14 de novembro de 2018	Implementa o novo modelo de ensino médio, oferecendo maior flexibilidade curricular.
	PDDE Emergencial	Resolução CD/FNDE/MEC nº 16, de 07 de outubro de 2020	Apoia escolas em situações emergenciais para garantir o funcionamento adequado.
	Programa Primeira Infância na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 8 de dezembro de 2022	Promove a melhoria da qualidade da educação infantil.
	Programa Brasil na Escola	Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 23 de julho de 2021	Busca fortalecer o ensino fundamental com foco na aprendizagem e na permanência dos alunos.
	Programa Educação e Família	Resolução CD/FNDE/MEC nº 11, de 31 de agosto de 2021	Aproxima a família da escola para fortalecer o aprendizado dos estudantes.
	Programa Itinerários Formativos	Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 16 de novembro de 2021	Apoia a implementação dos itinerários formativos no ensino médio.
	Programa Cantinho da Leitura	Resolução CD/FNDE/MEC nº 22, de 24 de outubro de 2023	Incentiva a criação de espaços de leitura nas escolas públicas.
	Programa Escola e Comunidade	Portaria nº 264, de 1º de abril de 2024	Fortalece a relação entre escola, família e comunidade por meio de projetos de

			cidadania.
Programa Escola das Adolescentes	Portaria nº 635, de 10 de julho de 2024	Melhora a qualidade do ensino nos anos finais do fundamental, promovendo equidade educacional.	
Programa Ensino Médio Mais	Portaria nº 653, de 11 de julho de 2024	Desenvolve propostas pedagógicas para o ensino médio noturno, visando melhorar a permanência dos alunos.	

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis no site do FNDE<sup>39</sup>.

Para que as executoras estejam aptas a receber os recursos financeiros do programa, é necessário estar com o número de alunos atualizados no Censo Escolar do ano anterior ao ano de repasse, estar regular com a prestação de contas de recursos do programa recebidos em anos anteriores e estar regular com os procedimentos de habilitação e cadastro nos Sistemas do FNDE.

Tomando como base o IdeGES<sup>40</sup>, se diz que a gestão do PDDE ocorre seguindo um ciclo estruturado em três principais etapas: adesão, execução e prestação de contas.

A primeira etapa consiste na adesão das Secretarias (EEx), Unidades Escolares (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM). Tal adesão ocorre quando o representante legal (dirigente) acessa o PDDEWeb<sup>41</sup> e realiza o cadastro ou atualização cadastral. Essa atualização é exigida desde 2018. É nesse ambiente que o dirigente definirá o percentual de custeio e capital do PDDE Básico.

Desde a entrada em vigor da Resolução nº 15/2021, a atualização cadastral de acordo com o §2º do artigo 15 deve ocorrer: i) Obrigatoriamente, ao final do mandato de seu representante legal (dirigente da entidade), sendo uma das condições para o recebimento dos recursos, ou seja, é necessário que o mandato do dirigente legal da entidade esteja vigente para que ocorra o repasse dos recursos; e ii) Anualmente, em caso de necessidade de atualizar dados da entidade, do domicílio bancário e do percentual a ser aplicado nas categorias econômicas de

<sup>39</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pdde/acoes-integradas-1>.

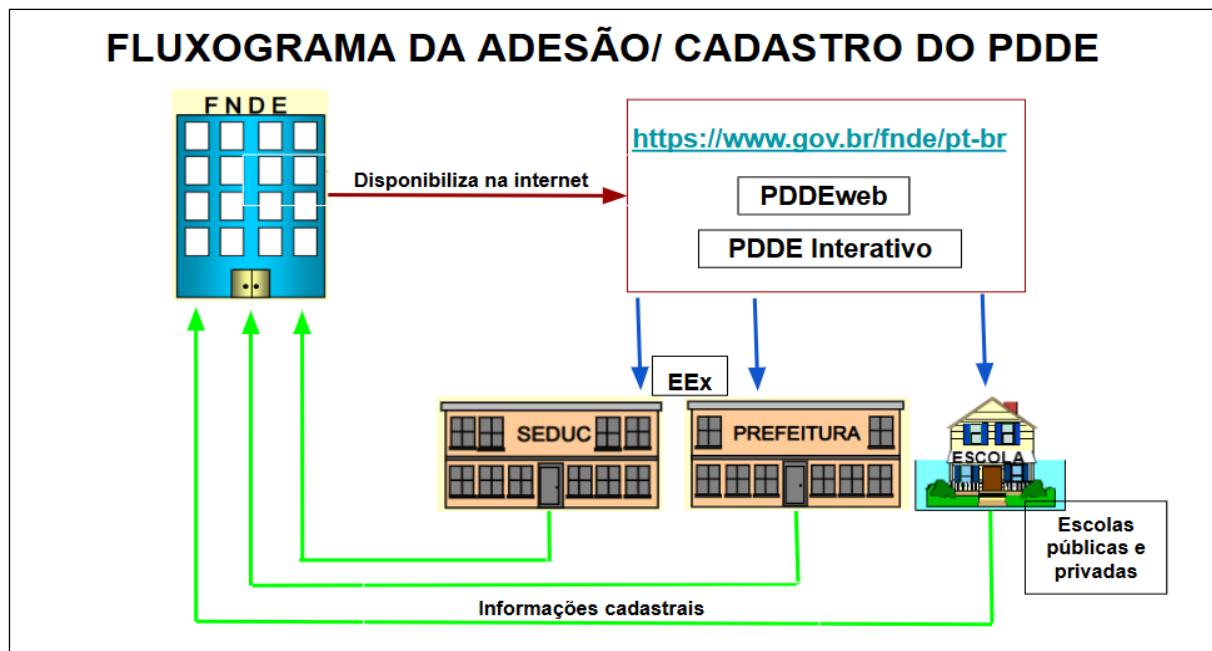
<sup>40</sup> IdeGES-PDDE é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo o território nacional, com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

<sup>41</sup> O PDDEWeb é um sistema de cadastramento/atualização de informações cadastrais das Unidades Executoras Próprias (UEx - Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres ou similares) representativas de escolas públicas de educação básica estaduais, distritais e municipais beneficiárias do PDDE e suas Ações Agregadas, como também de Entidades Executoras (EEx – Prefeituras Municipais e Secretarias Estaduais e Distrital de Educação). Para mais informações, acessar: [https://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/item/11939-pddeweb](https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/item/11939-pddeweb).

custeio e de capital.

Nessa etapa inicial, os diretores das unidades escolares também devem realizar atualizações no sistema PDDE Interativo<sup>42</sup>. Nesse ambiente, os gestores podem acessar o módulo Gestão, já na etapa Programas, terão acesso aos formulários disponíveis para adesão, elaboração de planos de ação e outras ações necessárias ao recebimento dos recursos conforme definidos nas portarias e resoluções dos programas.

Figura 3 – Fluxograma da adesão/cadastro do PDDE



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2013.

A etapa de execução é a operacionalização das aquisições de materiais e bens e contratações de serviços com os repasses efetuados às custas do PDDE e Ações Integradas. Ela deve ocorrer com a colaboração de professores, pais, alunos e outros membros da comunidade escolar, que juntos identificam as necessidades prioritárias da escola e selecionam os materiais e serviços a serem adquiridos.

Vale ressaltar que o art. 20 da Resolução nº 15/2021 determina que as aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE e

<sup>42</sup> O PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação e está disponível para todas as escolas cadastradas no Censo Escolar. Para isso, o sistema tem ferramentas de apoio ao planejamento e à gestão escolar, por meio das quais as equipes escolares podem identificar seus principais problemas e definir ações para resolvê-los, bastando acessar o site <https://pddeinterativo.mec.gov.br/>.

Ações Integradas pelas UEx e EM deverão observar os princípios da isonomia, economicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a fim de garantir às escolas produtos e serviços de boa qualidade, sem qualquer espécie de favorecimento e mediante a escolha da proposta mais vantajosa para o erário.

Todos os materiais e bens e/ou serviços escolhidos, bem como as razões que determinam as suas escolhas devem ser registrados em ata e no formulário: rol de materiais, bens e serviços prioritários e uma cópia deve ser afixada em local visível na escola. Essa prática visa promover a transparência e incentivar a participação da comunidade nas aquisições e contratações realizadas com os recursos do PDDE.

Após definidas e devidamente registradas as prioridades, o próximo passo é a de pesquisa de preços. Nesse passo observa-se outro fator importante presente na Resolução nº 15, em seu art. 21: “O sistema de pesquisa de preços, referido no art. 20 desta Resolução, que terá por escopo fomentar o comércio local, ampliar a competitividade e a eficácia da gestão [...]”.

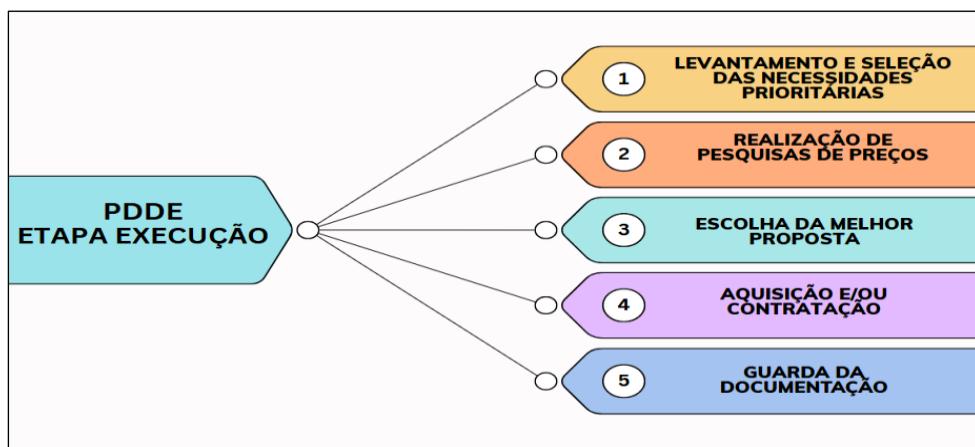
Respeitando o princípio de economicidade citado no art. 20, a escolha da melhor proposta consiste em considerar o menor preço obtido por item ou menor preço global da proposta, além do menor preço se deve considerar a qualidade do produto ou serviço para melhor atender às necessidades da escola.

O passo seguinte à avaliação das propostas e definição dos fornecedores de produtos a serem adquiridos e/ou prestadores contratados para os serviços é realizada a compra e/ou contratação exigindo a apresentação de documento fiscal original e recibo emitido em conformidade com a legislação.

Todos os registros e documentação comprobatória das pesquisas de preço, aquisições e contratações devem ser mantidas em arquivo, em boa organização, na sede da escola beneficiária, esse é o último passo da etapa de execução e de suma importância para a etapa da prestação de contas.

Todo esse processo é definido em cinco passos, definido por Brasil (2013), conforme diagrama da figura 4.

Figura 4 – Execução dos recursos do PDDE



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2013.

A etapa de Prestação de Contas está referenciada no art. 70 da CF 1988 que especifica: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize ou arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (Brasil, 1988, p. 90).

A prestação de contas aos moldes do PDDE possui padronização e rigor em sua elaboração, incluindo atas de planejamento e comprovantes das aquisições e/ou contratações e os formulários-padrão de: i) Demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados; ii) Relação de bens adquiridos ou produzidos; iii) Conciliação bancária; iv) Termo de Doação.

O FNDE recepciona as prestações de contas para análise e aprovação através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)<sup>43</sup>. O fluxo de envio da prestação de contas não segue o caminho inverso ao fluxo de repasse dos recursos, mas da seguinte forma:

- As escolas com UEx elaboram suas prestações de contas, em duas vias, uma permanece na escola e a segunda é enviada às EEX (secretarias municipais, estaduais e distrital de educação), conforme a rede de ensino a qual pertencem;
- As EEX analisam a prestação de contas e consolidam os dados e informações de suas escolas com UEx para enviar ao FNDE o parecer de sua execução. Conforme a Resolução nº

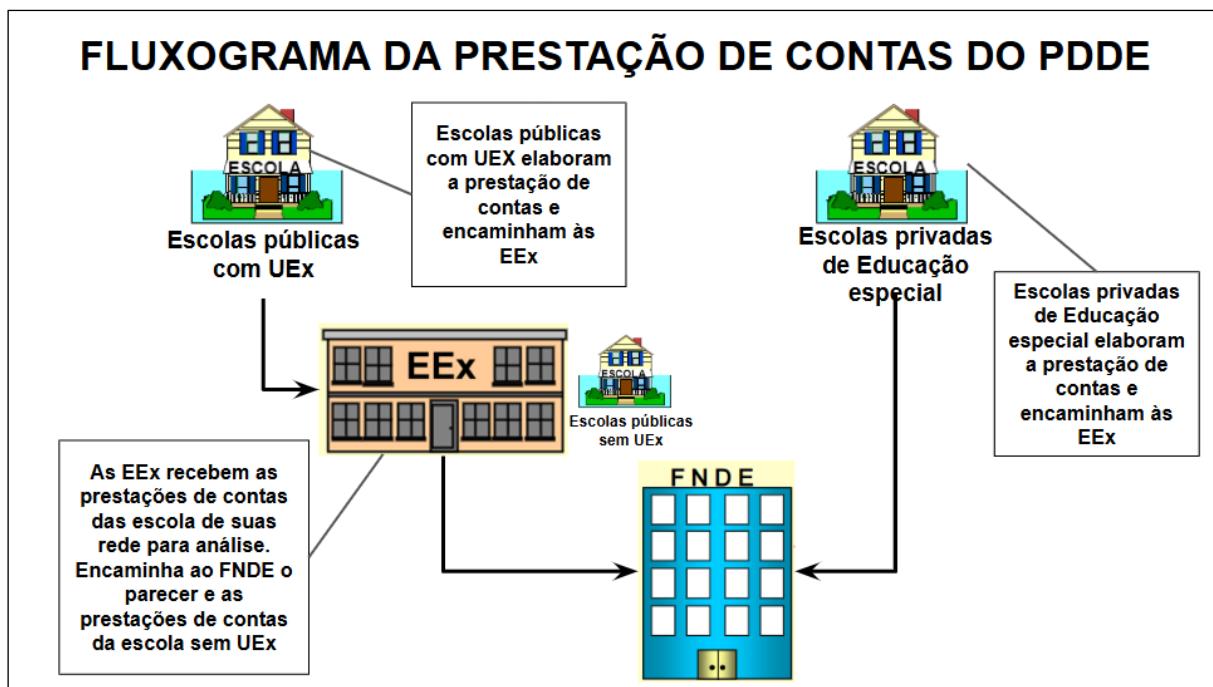
---

<sup>43</sup> SIGPC é um sistema informatizado desenvolvido pelo FNDE com vistas a recepcionar a prestação de contas dos recursos transferidos pela autarquia, destinados à implementação de políticas públicas por meio de programas e projetos educacionais, está disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>.

15/2021, o FNDE, por intermédio do SiGPC, procederá à emissão automatizada de um dos seguintes pareceres: “aprovada”, “aprovada com ressalva”, “não aprovada” e “não apresentada”.

As EEx elaboram a prestação de contas de suas escolas sem UEx para enviar ao FNDE. As EM também elaboram as prestações de contas dos recursos recebidos das escolas privadas de educação especial e as enviam ao FNDE. O FNDE recepciona pelo SIGPC as prestações de contas das EEx e EM para análise e aprovação, esse trajeto é ilustrado na figura 5.

Figura 5 – Fluxograma da prestação de contas do PDDE



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2013.

Seguindo o princípio da gestão participativa, além de ser dever da UEx utilizar os recursos do programa em conformidade com as decisões da comunidade escolar na definição das prioridades, é também fundamental que ela preste contas à própria comunidade, disponibilizando todas as informações relativas à aplicação dos recursos do PDDE e das Ações Integradas.

Refletindo sobre a gestão do PDDE dentro do processo das etapas de adesão, execução e prestação de contas se percebe que o programa é estruturado para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, transparente e descentralizada. O modelo permite que as escolas tenham autonomia financeira para atender às suas necessidades imediatas e rigor na prestação de contas.

Para Mafassioli (2017), a disposição desses recursos na escola, por um lado, tornou mais eficiente a administração por parte dos gestores, favorecendo a melhoria das condições pedagógicas. Por outro lado, isso também aumentou as responsabilidades relacionadas à gestão financeira. Essa nova função abrange a definição de prioridades, a elaboração de planos financeiros, a pesquisa de orçamentos, a aquisição de materiais e, por fim, a prestação de contas. Todas essas atividades demandam tempo e atenção na gestão escolar, o que pode levar a assuntos pedagógicos e administrativos a serem relegados a um segundo plano.

Além das responsabilidades da gestão no plano financeiro, a gestão do PDDE exige outras ações essenciais para a execução do referido programa. Como já mencionado, a gestão escolar deve manter os dados no Censo Escolar atualizados. Além disso, é necessário realizar o processo de eleição do Conselho Escolar, registrar a ata de eleição e posse da diretoria e conselho fiscal em cartório, só então, de posse da ata devidamente registrada, ela será apresentada ao Banco do Brasil para atualização cadastral e liberação de contas.

As UEx devem realizar as obrigações fiscais no Ministério do Trabalho, apresentar, na forma e prazos estabelecidos, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ao Ministério da Fazenda - Receita Federal, apresentar, anualmente, a Declaração de Isenção de Imposto de Renda Pessoa Jurídica e a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais.

A transferência de recursos públicos para execução direta em unidades escolares é de extrema importância para fortalecer os princípios de autonomia e gestão democrática das escolas públicas, porém, é necessário que haja a prestação de contas para seguir também os princípios de controle social do dinheiro público.

A prestação de contas que ocorre no PDDE se apresenta de forma vertical, o processo acontece com a elaboração da prestação de contas pelos dirigentes da UEx (Escola), seguindo para a EEx (Secretaria), posteriormente, para apreciação e aprovação, e por fim segue para o aceite de aprovação do FNDE.

Tal forma, denominada de vertical, apresenta problemas, pois, segundo Novaes e Fialho (2010), esse modelo se constitui como burocrático e limitado às relações entre níveis de hierarquia. Um processo ideal seria o de modelo horizontal, cuja finalidade destina-se à comunidade local, aos pais, funcionários e estudantes, e não exclusivamente aos órgãos centrais de administração, pois a forma horizontal de prestação de contas apresenta-se mais compatível com a descentralização, ao passo que a prestação de contas vertical sugere um controle centralizado.

A transferência de recursos dos órgãos centrais da educação para as escolas pode estimular novas formas de se pensar a participação dos sujeitos na prestação de contas, na medida em que tal transferência pode vir acompanhada de maior grau de responsabilidade. De outra parte, eventuais restrições ao acompanhamento e controle dos recursos por parte dos sujeitos que atuam na escola podem inibir as iniciativas destinadas a aumentar o nível de participação (Novaes; Fialho, 2010).

No entanto, como apontam Novaes e Fialho (2010), a eficácia da política de repasses depende não apenas do modelo normativo, mas também de sua operacionalização nas instâncias intermediárias e do modelo de prestação de contas adotado. A prevalência de uma lógica verticalizada e burocratizada, aliada à fragilidade de capacitação nas UEx, compromete a efetividade da descentralização proposta.

A análise dos aspectos legais que regem o funcionamento e a prestação de contas do PDDE evidencia que o programa dispõe de um arcabouço jurídico consistente, com diretrizes claras para o repasse, a execução e o controle dos recursos. Foram identificados avanços significativos. No entanto, persistem desafios como a centralização excessiva no fluxo de prestação de contas, a rotatividade de gestores escolares, dificuldades no uso das plataformas digitais e a carência de capacitação continuada para conselhos escolares e demais atores envolvidos, especialmente em localidades com menor infraestrutura.

Contudo, a plena efetividade dessa política depende da superação de gargalos operacionais, da qualificação dos conselhos escolares, da ampliação da transparência e da adoção de mecanismos mais horizontais e participativos de prestação de contas.

### **3 A GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) REALIZADOS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ (SEDUC-PA) DE 2018 A 2024**

A gestão de recursos financeiros descentralizados na educação pública brasileira tem sido um ponto de constante discussão, especialmente a partir das políticas de descentralização iniciadas na década de 1990. O PDDE, instituído em 1995 pelo FNDE, é um dos principais instrumentos dessa política, visando garantir autonomia administrativa e financeira às unidades escolares, com o objetivo de promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica da escola. No contexto do estado do Pará, a SEDUC-PA desempenha papel fundamental na coordenação, supervisão e acompanhamento da execução dos recursos do PDDE nas escolas da rede estadual.

Esta seção tem como objetivo analisar a gestão dos recursos do PDDE e Ações Integradas no âmbito da SEDUC-PA, considerando os montantes de repasses, execução e prestação de contas dos recursos. A investigação se baseia nos dados de receitas e despesas dos recursos do PDDE e Ações Integradas na rede estadual de ensino do Pará, no período de 2018 a 2024, disponíveis nos sistemas PDDE Info e SigPC. Além disso, buscará realizar os dados comparativos de escolas que estão com problemas de recebimento de recursos e escolas que estão com seus repasses em dia. A análise temporal permitirá analisar a evolução dos investimentos atuais do contexto de um recurso financeiro descentralizado no cenário de um estado amazônico.

A SEDUC/PA existe desde 1951, mas seu Sistema Estadual de Educação foi oficialmente criado pela Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. O contexto de sua criação ocorreu no governo de Almir Gabriel (PSDB), com o Plano Estadual de Educação para o período de 1995 a 1999, em um cenário de fortalecimento das políticas de descentralização e municipalização da gestão do ensino fundamental. Esse movimento, conforme analisam Peroni e Adrião (2007), foi impulsionado pelos princípios previstos na Constituição Estadual de 1989, que orientavam a transferência de responsabilidades e recursos para os entes municipais, buscando ampliar a autonomia local na oferta educacional.

Com a proposta da Lei nº 9.424/96 de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o governo do estado do Pará viabilizou sua implementação de forma pioneira no contexto federal. A Assembleia Legislativa do Pará aprovou a Lei nº 6.044/97 em 16 de abril de 1997, e o Fundef no Pará a partir de junho de 1997, o que resultou na adesão de 67,1% dos municípios à proposta

de municipalização do ensino fundamental.

Além da municipalização do ensino fundamental, a SEDUC-PA trabalhou junto às prefeituras, sensibilizando-as para a municipalização da merenda escolar. No final do ano de 1995 até o ano de 1997, o desempenho da Secretaria resultou na adesão de 75% do total dos municípios paraenses, fazendo com que a aquisição da merenda escolar fosse comprada sem a intermediação direta da Secretaria, sendo adquirida no próprio município ou região de abrangência.

Segundo Paes Loureiro (2001), tal fato proporcionou à SEDUC-PA, a redução de gastos com transportes e armazenamento de produtos, possibilitando a implementação, expansão e consolidação de atividades econômicas em várias regiões do estado.

Para além disso, a política de descentralização da gestão da SEDUC-PA também ocorreu mediante o PDDE. Segundo Peroni e Adrião (2007), na rede estadual de ensino do Pará, a implementação do programa ocorreu no mesmo ano de sua implementação em nível nacional no ano de 1995, por meio da Resolução FNDE/CD nº 12, de 10 de maio daquele ano, seguindo as orientações centrais do MEC/FNDE.

Nos dois primeiros anos de exercício do programa (1995 e 1996), o repasse dos recursos ocorreu do FNDE para a EEx das escolas da rede de ensino, no caso em questão, para a SEDUC-PA, que distribuía os recursos entre suas escolas de acordo com o número de matrículas registradas no Censo Escolar.

Em estudo sobre a implementação do PDDE na rede estadual de ensino do Pará, Peroni e Adrião (2007) concluem que:

É unânime a importância atribuída ao PDDE para a comunidade escolar, que manifesta sua aprovação, ainda que alguns o critiquem pelo excesso de exigências, na maioria das vezes circunscritas à pesquisa de preços e prestação de contas. Enfatiza-se a melhoria das condições infra-estruturais e até das salas de aula, por meio da utilização de equipamentos e materiais pedagógicos (Peroni; Adrião, 2007, p.72).

No final de 1996, a SEDUC/PA realizou um processo de mobilização das escolas estaduais de eleição para constituição dos conselhos escolares e custeou as despesas correspondentes ao registro deles em UEx nos cartórios e pagamento de taxas à Receita Federal. A partir de 1997, com a evolução das UEx, significativa parcela das escolas passou a receber diretamente do FNDE os recursos financeiros para sua manutenção, sem intermediação da SEDUC-PA.

Por influência das políticas de descentralização no âmbito nacional nos anos 1990, a

SEDUC/PA criou o suprimento de fundos às escolas públicas, que ficou conhecido por Fundo Rotativo, regulamentado pelo Decreto Estadual n. 1.180, de 12 de agosto de 2008. O Fundo Rotativo é formado por recursos estaduais destinados às escolas da rede de ensino do Pará, cuja finalidade além da autonomia das escolas para a solução de problemas do cotidiano e de pequenos problemas emergenciais.

Desde a década de 1990, as escolas da rede estadual podem contar com os recursos descentralizados do PDDE e do Fundo Rotativo. Além dessas fontes, as escolas captam recursos realizando festas, festivais, pechinchas, entre outras tentativas de angariar fundos para manutenção da escola. Portanto, a arrecadação própria anual da escola conta com essas três fontes (Peroni; Adrião, 2007).

Em 2023, as escolas da rede estadual passam a contar com mais uma possibilidade de recurso descentralizado com o Programa Dinheiro na Escola Paraense (Prodep), criado pela Lei nº 9.978, de 6 de julho de 2023. De acordo com o art. 3º da Lei, o Prodep tem por finalidade promover, por meio da transferência de recursos:

I - pequenas obras e reformas; II - melhoria de infraestrutura física; III - melhoria pedagógica; IV - manutenção da unidade escolar; V - sustentabilidade ambiental; VI - garantia de equipamentos pedagógicos e tecnológicos; VII - climatização das unidades escolares; VIII - contratação de assessoria jurídica e contábil para prestação de serviços aos Conselhos Escolares. (Pará, 2023)<sup>44</sup>.

Havendo também a utilização dos recursos para o fornecimento de transporte e de alimentação escolar, em caráter excepcional, quando autorizado pela Secretaria de Estado de Educação.

### 3.1 A SEDUC-PA E A GESTÃO DOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS DO FNDE: ASPECTOS LEGAIS

A SEDUC/PA, enquanto órgão gestor das políticas educacionais no âmbito estadual, exerce papel estratégico na coordenação da execução dos programas federais de transferência de recursos, notadamente o PDDE. Cabe à SEDUC/PA a adesão institucional ao programa junto ao FNDE, o apoio técnico e formativo às UEx das escolas, o acompanhamento da execução financeira e a validação das prestações de contas. Tais atribuições tornam a secretaria responsável pelo desempenho da rede estadual nos mecanismos de controle e avaliação do

<sup>44</sup>[https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/portal\\_seduc/Manual%20de%20Execucao%20-%20Prodep%20-%20v6-6d96c.pdf](https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/portal_seduc/Manual%20de%20Execucao%20-%20Prodep%20-%20v6-6d96c.pdf)

programa, como o IdeGES.

O PDDE atualmente é regido pela Lei nº 11.947 e pela Resolução nº 15, sendo que regulamente que a destinação anual de recursos financeiros do PDDE é de caráter suplementar, repassados às entidades participantes, cujas finalidades consistem em contribuir para: i). O provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento; ii) A promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e iii) O incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social.

Os recursos financeiros do PDDE e Ações Integradas destinam-se a beneficiar estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; são beneficiados também alunos matriculados em escolas públicas de educação especial e alunos de escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

A Resolução nº 15/2021 reúne diversas normas anteriores relacionadas ao PDDE, fundamentando-se em 17 documentos legais incluindo, leis, decretos, resoluções, manuais, instrução normativa e especificações técnicas. Essa unificação simplifica e padroniza as orientações para execução do programa, por isso, o quadro 9, a seguir, resume esses documentos.

Quadro 9 – Bases legais do PDDE

<b>Instrumento legal</b>	<b>Resumo</b>	<b>Área de Aplicação</b>
Constituição Federal de 1988	Define os princípios e diretrizes fundamentais do Estado brasileiro, incluindo a educação (Art. 205-214).	Geral, organização do Estado, na garantia de direitos
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estabelece normas gerais de direito financeiro e orçamento público.	Finanças públicas
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta licitações e contratos no setor público, promovendo transparência e isonomia.	Administração pública
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Regula o sistema educacional brasileiro.	Educação

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Disciplina finanças públicas e controle orçamentário.	Finanças Públicas
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Cria o Pregão como modalidade de licitação para aquisições e serviços no setor público.	Administração Pública
Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009	Regulamenta a alimentação escolar e a aplicação de recursos do FNDE.	Educação
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019	Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.	Planejamento Governamental
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, substituindo a Lei nº 8.666/1993.	Administração Pública
Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011	Regulamenta a movimentação de recursos transferidos aos estados e municípios.	Finanças Públicas
Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019	Regulamenta o pregão eletrônico como modalidade preferencial de licitação.	Administração Pública
Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012, do Conselho Deliberativo do FNDE	Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do SIGPC, desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas.	Educação
Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional	Estabelece normas de execução orçamentária e financeira no setor público.	Finanças Públicas
Manual de Contabilidade do Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional	Guia técnico para a gestão contábil pública, seguindo normas internacionais (IPSAS).	Contabilidade Pública
Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora Própria	Orienta a criação de unidades escolares autônomas para receberem e gerirem recursos do PDDE.	Educação
Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020	Estabelece procedimentos para gestão e fiscalização de contratos administrativos.	Administração Pública
Especificação Técnica da Gestão Descentralizada do PDDE.	Define critérios para o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) e parcela desempenho.	Educação

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil, 2021.

A Resolução nº 15/2021 revogou dez resoluções anteriores que regulamentavam o PDDE. Essa consolidação normativa contribui para a uniformização e a clareza das regras aplicáveis, facilitando a compreensão por parte das unidades executoras e das secretarias de educação (Brasil, 2021). Ao reunir as disposições em um único instrumento legal, reduz-se a possibilidade de interpretações divergentes, erros operacionais e retrabalho nos processos de execução e prestação de contas, conforme apresenta o quadro 10, com as resoluções revogadas.

Quadro 10 – Resoluções revogadas após a publicação da Resolução nº 15/2021

<b>Resolução</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Resolução/CD/FNDE nº 06	27 de fevereiro de 2018	Acrescenta e altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, visando assegurar liquidez diária aos rendimentos dos recursos do PDDE destinados às escolas e reduzir prejuízos financeiros e ônus operacionais das entidades gestoras.
Resolução/CD/FNDE nº 08	16 de dezembro de 2016	Altera as Resoluções nº 10/2013 e 16/2015, estabelecendo procedimentos para a aquisição de materiais, bens e contratação de serviços com recursos do PDDE, visando aprimorar a gestão e execução dos recursos.
Resolução/CD/FNDE nº 16	9 de dezembro de 2015	Dispõe sobre a transferência de recursos e a utilização de saldos nas contas bancárias para fins de cálculo dos valores a serem transferidos às escolas beneficiárias do PDDE, buscando otimizar a aplicação dos recursos disponíveis.
Resolução/CD/FNDE nº 07	14 de abril de 2014	Altera o Código de Recolhimento nº 18858-1 nas Resoluções do FNDE relativas ao pagamento das transferências diretas e de bolsas, visando adequar os procedimentos de recolhimento de valores.
Resolução/CD/FNDE nº 05	31 de março de 2014	Dispõe sobre a efetivação das transferências de recursos destinados ao PDDE e demais ações vinculadas referentes ao exercício de 2014, estabelecendo diretrizes para a distribuição e aplicação dos recursos.
Resolução/CD/FNDE nº 10	18 de abril de 2013	Estabelece os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009, definindo normas para a transferência e utilização dos recursos pelas escolas.
Resolução/CD/FNDE nº 15	10 de julho de 2014	Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas, estabelecendo procedimentos para a correta prestação de contas dos recursos recebidos.
Resolução/CD/FNDE nº 09	2 de março de 2011	Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais, bens e contratação de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE, visando garantir a correta aplicação dos recursos.
Resolução/CD/FNDE nº 38	21 de julho de 2011	Altera dispositivos da Resolução nº 9/2011, flexibilizando critérios de escolha das propostas de preços dos produtos a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados com recursos do PDDE.
Resolução/CD/FNDE nº 53	29 de setembro de 2011	Dispõe sobre a defasagem entre os dados censitários educacionais utilizados no planejamento das ações do Programa Mais Educação e a necessidade de atualização desses dados para melhor execução do programa.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE<sup>45</sup>

<sup>45</sup><https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/resolucoes-e->

A Resolução nº 15/2021 se consolidou como base de orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Após sua publicação, porém, outras resoluções foram publicadas, todas com alterações e/ou atualização dos valores de repasses da nº 15/2021, informações essas compiladas no quadro 11, abaixo.

Quadro 11 – Resoluções publicadas após a Resolução nº 15/2021

<b>Resolução</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Resolução CD/FNDE/MEC nº 17	15 de agosto de 2024	Dispõe sobre as orientações, diretrizes, objetivos e beneficiários do PDDE Equidade, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, às escolas públicas de Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 16	15 de agosto de 2024	Institui os critérios de destinação de recursos financeiros às escolas públicas da educação básica, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, no âmbito do Programa Escola e Comunidade - Proec.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 11	3 de julho de 2024	Altera a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. Permite que instituições de ensino que não estavam recebendo recursos do programa devido às pendências na prestação de contas junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tenham acesso ao dinheiro, a partir de representação do gestor municipal junto ao Ministério Público Federal (MPF).
Resolução CD/FNDE/MEC nº 10	23 de maio de 2024	Institui procedimentos para a assistência técnica e financeira para recuperação das redes físicas escolares públicas do estado do Rio Grande do Sul, em caráter emergencial, para os municípios listados na Portaria SEDEC/MDR nº 1.377, de 5 de maio de 2024.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 7	2 de maio de 2024	Institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo FNDE.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 3	7 de março de 2024	Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre o aumento dos valores repassados pelo PDDE para escolas indígenas, quilombolas e rurais, estabelecendo um valor fixo anual de R\$ 5.550.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 6	4 de maio de 2023	Dispõe sobre a autorização para a utilização dos recursos financeiros disponíveis nas contas bancárias vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola e Ações Integradas para o apoio às ações voltadas à proteção no ambiente escolar e revoga a Resolução CD/FNDE/MEC nº 14, de 16 de setembro de 2021 e a Resolução CD/FNDE/MEC nº 04, de 19 de maio de 2022.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 5	18 de abril de 2023	Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 06, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, referente ao reajuste de 48% no valor fixo anual do PDDE, e inclui a utilização dos recursos do PDDE Básico nas ações voltadas à promoção da segurança no ambiente escolar, de todas as unidades escolares participantes do programa.
Resolução CD/FNDE/MEC nº 6	27 de junho de 2022	Altera o Anexo I à Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.

A partir da Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021, o PDDE estabeleceu um marco regulatório para os valores referenciais de repasse às UEx, com base em critérios fixos (por tipo de escola) e variáveis (*per capita* por aluno). Os quadros 12 e 13, referentes a essa resolução, evidenciam um modelo inicial ainda limitado na diferenciação dos contextos educacionais, especialmente no que se refere às desigualdades históricas e territoriais do país.

Quadro 12 – Valores referenciais por tipo de escolas – Resolução nº 15/2021

<b>Valor fixo por ano (VF/a) – R\$ 1.000,00</b>		
<b>Tipo de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasse anual (VF/a x F)</b>
a. Escola pública urbana com UEx:	1	R\$ 1.000,00
b. Escola pública rural com UEx	2	R\$ 2.000,00
c. Escola privada de educação especial	1	R\$ 1.000,00
d. Polo presencial da UAB	3	R\$ 3.000,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.

No quadro 12, acima, observa-se a adoção de um valor fixo anual de R\$ 1.000,00 para escolas urbanas com UEx, dobrando para escolas rurais (R\$ 2.000,00) e triplicando para polos da UAB (R\$ 3.000,00), sugerindo um primeiro passo em direção ao reconhecimento da complexidade das diferentes realidades educacionais. Contudo, a base de cálculo ainda era modesta, e a diferenciação por perfil de público-alvo era incipiente.

Quadro 6 – Valores referenciais *per capita* por aluno – Resolução nº 15/2021

<b>Valor <i>per capita</i> por ano (VPC/a) – R\$ 20,00</b>		
<b>Aluno de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasse anual (VPC/a x F)</b>
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx	1	R\$ 20,00
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx	2	R\$ 40,00
c. Alunos de escolas rurais sem UEx	3	R\$ 60,00
d. Alunos públicos-alvo da educação especial em escolas públicas	4	R\$ 80,00
e. Alunos de escola privada de educação especial	3	R\$ 60,00
f. Alunos de polos presenciais da UAB	1	R\$ 20,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.

O quadro 13, por sua vez, introduz o valor *per capita* de R\$ 20,00, com fatores de majoração para escolas sem UEx e para alunos da educação especial. Nesse ponto, destaca-se o avanço inicial na consideração da educação especial como critério de diferenciação, mas ainda com valores relativamente baixos (R\$ 60,00 a R\$ 80,00 por aluno), especialmente quando

comparados aos custos reais de oferta de um atendimento educacional inclusivo e qualificado.

A seguir é apresentada, por meio de quadros, a evolução dos valores de cálculo para repasse do PDDE a partir das mudanças que alteraram os critérios definidos na Resolução nº 15/2021. As atualizações nos valores de cálculo ocorreram por meio da Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022 (Quadros 14 e 15), Resolução nº 5, de 18 de abril de 2023 (Quadro 16) e Resolução nº 3, de 7 de março de 2024 (Quadro 17).

Quadro 14 – Valores referenciais por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 6/2022

<b>Valor fixo por ano (VF/a) – R\$ 1.250,00</b>		
<b>Tipo de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasse anual (VF/a x F)</b>
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; urbana; com UEx	1	R\$ 1.250,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	2	R\$ 2.500,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	1	R\$ 1.250,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE<sup>46</sup>.

Com a Resolução nº 6/2022, verifica-se um avanço relevante na busca por maior sensibilidade à equidade: o valor fixo por escola passou a R\$ 1.250,00 (Quadro 14), além da manutenção da diferenciação entre escolas urbanas e rurais, mas agora com explicitação da categoria educação bilíngue de surdos como beneficiária dos mesmos critérios de repasse (Quadro 15). Essa inclusão representa um reconhecimento normativo de públicos específicos com maiores necessidades educacionais, alinhando-se aos princípios da política de inclusão.

Quadro 15 – Valores referenciais *per capita* por aluno de acordo com a Resolução nº 6/2022

<b>Valor <i>per capita</i> por ano (VPC/a) – R\$ 20,00</b>		
<b>Aluno de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasse anual (VPC/a x F)</b>
Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx	1	R\$ 20,00
Alunos de escolas urbanas sem UEx	2	R\$ 40,00
Alunos de escolas rurais sem UEx	3	R\$ 60,00
Alunos de escola públicas da educação especial e da educação bilíngue de surdos, matriculados em classes comuns de ensino regular	5	R\$ 100,00

<sup>46</sup><https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-6-de-27-de-junho-de-2022>

Alunos de escola privada de educação especial e da educação bilíngue de surdos	3	R\$ 60,00
Alunos de escola pública de educação especial e da educação bilíngue de surdos	3	R\$ 60,00
Alunos de escola pública com Atendimento Educacional Especializado – AEE e educação bilíngue de surdos	1	R\$ 20,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.<sup>47</sup>

No quadro 15 também se verifica um aumento expressivo do valor *per capita* para alunos com deficiência matriculados em classes comuns (R\$ 100,00), enquanto mantêm-se os R\$ 60,00 para estudantes de escolas especializadas (privadas ou públicas). Esse avanço sinaliza uma valorização da proposta de inclusão em escolas regulares, embora ainda mantenha certo equilíbrio entre as diferentes formas de oferta da educação especial. É relevante destacar, ainda, a categorização de escolas bilíngues de surdos, indicando um refinamento normativo sensível à diversidade linguística.

A Resolução nº 5/2023, por sua vez, representa novo incremento no valor fixo anual: R\$ 1.850,00 para escolas urbanas com UEx e R\$ 3.700,00 para escolas rurais (Quadro 16). O acréscimo de 48% no valor-base indica um esforço de recomposição monetária em face da inflação e das demandas crescentes das unidades escolares. A manutenção das categorias beneficiárias mostra estabilidade na política de repasses, reforçando os critérios de equidade anteriormente estabelecidos.

Quadro 7 – Valores contidos por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 5/2023

<b>Valor Fixo Ano (VF/a) - R\$ 1.850,00</b>		
<b>Tipo de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasse anual (VF/a x F)</b>
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; urbana; com UEx	1	R\$ 1.850,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	2	R\$ 3.700,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	1	R\$ 1.850,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Id.

<sup>48</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/RESOLUON5DE18DEABRILDE2023.pdf>

Já a Resolução nº 3, de 7 de março de 2024 altera o Anexo I da Resolução 15/2021, passando a vigorar com os valores apresentados no quadro 17.

Quadro 8 – Valores contidos por tipo de escolas de acordo com a Resolução nº 3/2024

<b>Valor Fixo Ano (VF/a) - R\$ 1.850,00</b>		
<b>Tipo de Escola</b>	<b>Fator (F)</b>	<b>Repasso anual (VF/a x F)</b>
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; urbana; com UEx	1	R\$ 1.850,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	3	R\$ 5.550,00
Pública; da educação básica, indígena e quilombola; com UEx	3	R\$ 5.550,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	1	R\$ 1.850,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do FNDE.

A evolução dos critérios de repasse do PDDE entre 2021 e 2024 evidencia um movimento gradual de fortalecimento da equidade na distribuição de recursos públicos para a educação básica. Ao incorporar fatores como localização geográfica, modalidade de ensino, perfil dos estudantes e necessidades específicas (como a educação bilíngue de surdos e a educação indígena e quilombola), ele passa a adotar um modelo mais sensível às desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Em termos evolutivos, é possível afirmar que houve uma melhora progressiva no modelo de cálculo dos repasses do PDDE, tanto no valor absoluto dos recursos transferidos quanto na complexificação dos critérios de equidade. A ampliação dos fatores de ponderação, o aumento do valor fixo e o refinamento das categorias beneficiárias indicam um aprimoramento normativo importante, especialmente no que se refere ao reconhecimento de grupos historicamente excluídos e contextos educacionais mais vulneráveis.

Diante das informações apresentadas acima, outro fator que se destaca na Resolução nº 15/2021 é a possibilidade de aquisição de compras pela *internet*, sendo um ponto positivo para os membros do colegiado, pois a indisponibilidade de oferta de produtos no mercado local ou pela razão de economia de recursos, tal forma de compra facilita a aquisição de produtos pelas escolas e diminui o tempo no processo de pesquisa e aquisição em escolas distantes dos centros comerciais. Desse modo, é um processo que possibilita a maior pesquisa pelo menor preço. A compra pela *internet* permite que escolas em regiões rurais tenham mais autonomia de escolha, permitindo a busca por melhores preços e qualidade de produtos, contribuindo para maior

autonomia na gestão dos recursos e otimização dos gastos. Essa estratégia pode atenuar desigualdades logísticas e ampliar a capacidade das escolas em realizar aquisições com melhor relação custo-benefício.

Em um país marcado pelas desigualdades como o Brasil, as políticas públicas são necessárias para diminuir os impactos dessas desigualdades. As políticas públicas em educação possibilitam melhores condições de permanência aos alunos que necessitam de atenção especial, pois no universo escolar há diferentes culturas, aprendizagens, ritmos, níveis de escrita, grupos étnicos e classes sociais, portanto, os cálculos em repasses de recursos educacionais devem seguir a lógica de equidade.

No caso da rede estadual do Pará, a aplicação das normativas do PDDE esbarra em diversos desafios operacionais, especialmente em função da extensão territorial do estado, da desigualdade no acesso à internet, da rotatividade de membros nas UEx e da limitação na formação técnica dos conselhos escolares. Esses fatores têm gerado impactos diretos no desempenho das escolas no IdeGES, com consequências como a suspensão de repasses, a glosa de recursos e a perda da Parcela Desempenho. Diante desse cenário, é imprescindível compreender como os aspectos legais e normativos do PDDE se traduzem, na prática, em condições de execução financeira nas escolas estaduais paraenses, tema que será aprofundado nas próximas seções deste capítulo.

### 3.2 A EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DO PDDE (2018-2014)

A Resolução nº 15/2021 trouxe um elemento novo para o sistema do PDDE, os mecanismos Parcela Desempenho do PDDE e IdeGES-PDDE.

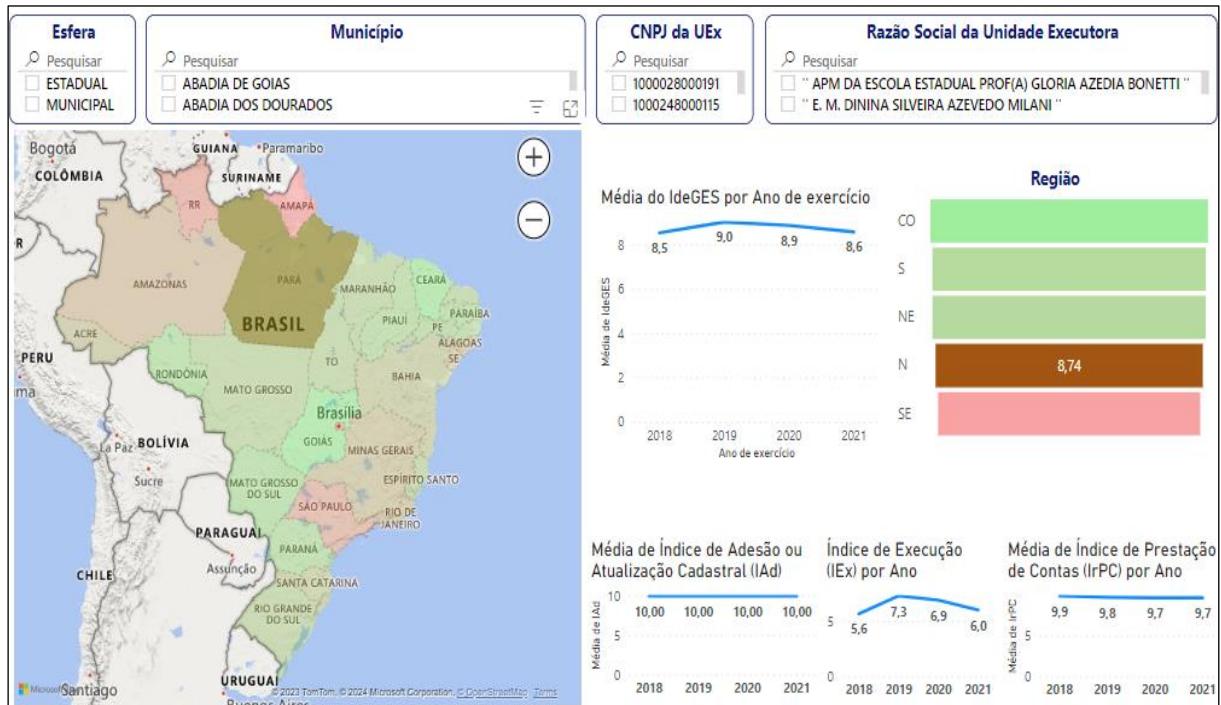
A Parcela Desempenho do PDDE seria utilizado quando os recursos orçamentários do PDDE, que não foram executados por entidades que perderam o direito ao recebimento dos recursos por inadimplência, são redistribuídos para unidades que estão devidamente regularizadas e adimplentes.

Assim, o PDDE mensura o desempenho da gestão descentralizada das escolas e identifica as UEx com melhor execução dos recursos do programa, o reconhecimento dessas práticas exitosas de gestão financeira é o IdeGES-PDDE, em que são analisados três indicadores: o cadastro no Sistema PDDEWeb, a execução dos recursos e a prestação de contas.

Ao realizar um levantamento no *site* do FNDE acerca do relatório de monitoramento do IdeGES das escolas, é possível perceber que o estado do Pará ocupa a penúltima posição com

índice de 8,74, o que pode ser comprovado pela figura 6, abaixo.

Figura 6 – Relatório de evolução do IdeGES entre 2028 e 2021 para o Pará

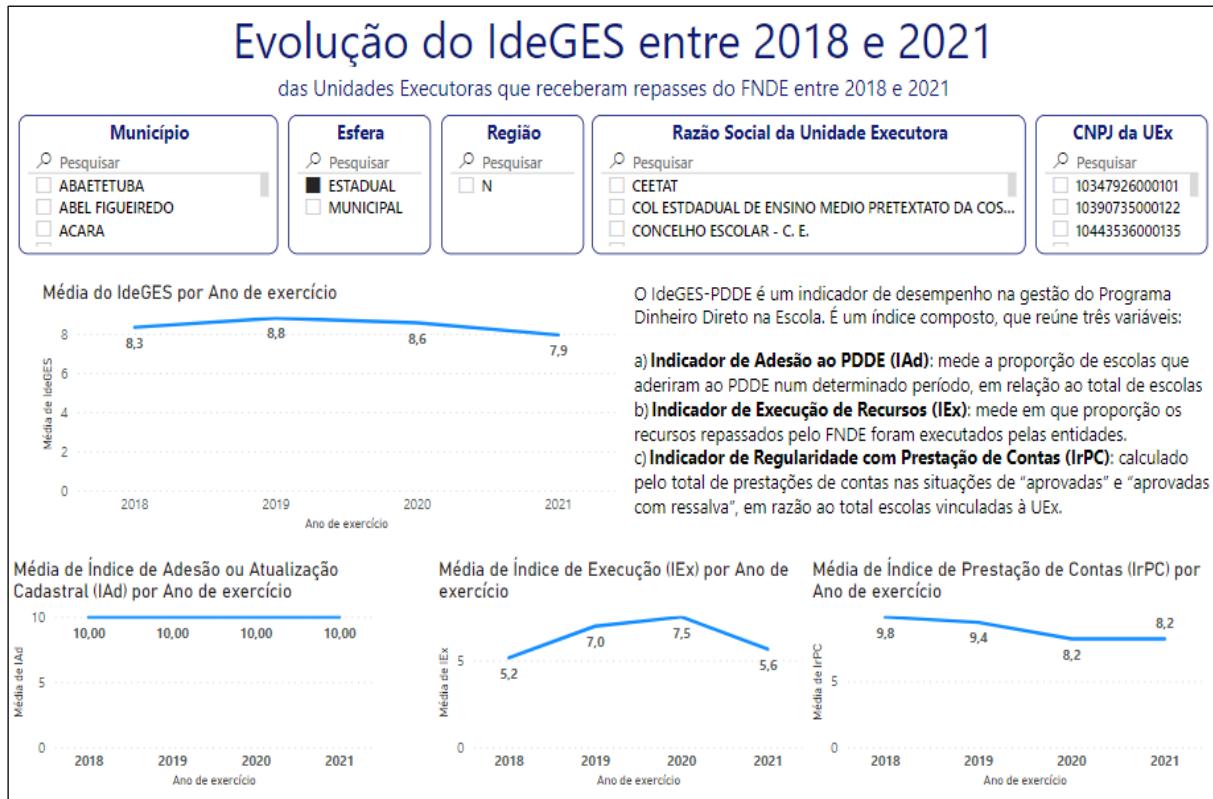


Fonte: site do Monitor PDDE<sup>49</sup>

No que se refere às escolas estaduais, foi feita a pesquisa utilizando o filtro “esfera estadual”, para assim, ser possível analisar somente as instituições de ensino da rede estadual (Figura 7).

<sup>49</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde-1>.

Figura 7 – Relatório de evolução do IdeGES entre 2018 a 2021

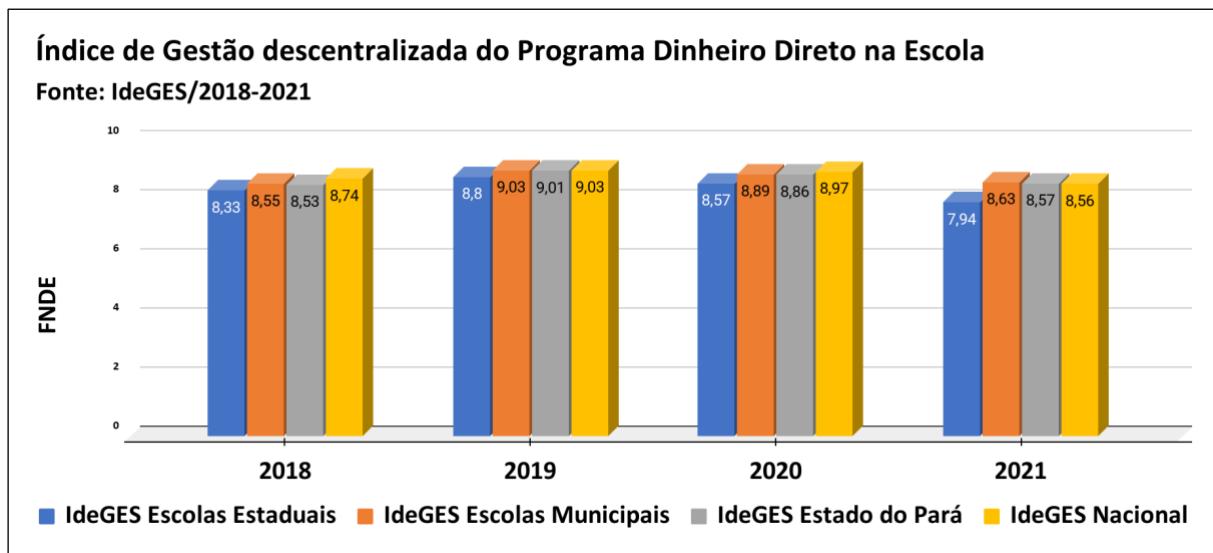


Fonte: site do Monitor PDDE.<sup>50</sup>

O presente relatório revela que a Média de Indicador de Adesão, ou atualização cadastral (IAd), se manteve em 10, o que significa que todas as escolas estaduais realizaram adesão ou atualização cadastral no Sistema PDDEWeb. Já a média de Indicador de Execução (IEx) por ano de exercício, aponta que nos anos de 2019 e 2020 houve crescimento na média, mas que ela voltou a cair no ano de 2021, ficando em 5,6. A média de Indicador de Regularidade com Prestações de Contas (IrPC) chegou a atingir 9,8 em 2018, decresceu nos anos de 2019 e 2020 e se manteve 8,2 em 2021.

O gráfico 1, a seguir, apresenta o comparativo do IdeGES nacional com o de escolas da esfera municipal e estadual do estado do Pará.

<sup>50</sup> Id.

Gráfico 28 – Índice de Gestão Descentralizada PDDE<sup>51</sup>

Fonte: Elaborado pela autora com as informações do painel IdeGES 2018 a 2021, disponível no Monitor PDDE.

O gráfico acima revela que a gestão dos recursos do PDDE realizadas pelas escolas estaduais do Pará apresenta fragilidades persistentes, evidenciadas por índices do IdeGES sistematicamente inferiores à média nacional e à média das redes municipais. Esse cenário exige atenção redobrada da SEDUC/PA, visto que o desempenho insatisfatório no IdeGES está associado a falhas em três dimensões cruciais: adesão/atualização cadastral, execução dos recursos e prestação de contas. A queda do índice para 7,94 em 2021, contrastando com os índices superiores a 8,5 das demais esferas, aponta para uma deterioração na capacidade de gestão descentralizada, sobretudo nas escolas estaduais, que ficam mais vulneráveis à suspensão de repasses e à perda de recursos por inadimplência.

Segundo Camargo, Sanches e Viana (2021), a descentralização orçamentária, para ser efetiva, deve vir acompanhada de suporte técnico e de formação continuada para os gestores escolares. No caso do Pará, a persistente baixa pontuação no IdeGES pode ser sintoma de ausência de uma política pública robusta de acompanhamento das UEx por parte da secretaria estadual, resultando na precarização da capacidade institucional das escolas para gerir, aplicar e comprovar o uso dos recursos recebidos. Essa constatação converge com a análise de Adrião e Peroni (2007), que alertam que a descentralização, quando não acompanhada de mecanismos de apoio técnico e pedagógico, pode intensificar desigualdades no interior dos sistemas

<sup>51</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde-1>.

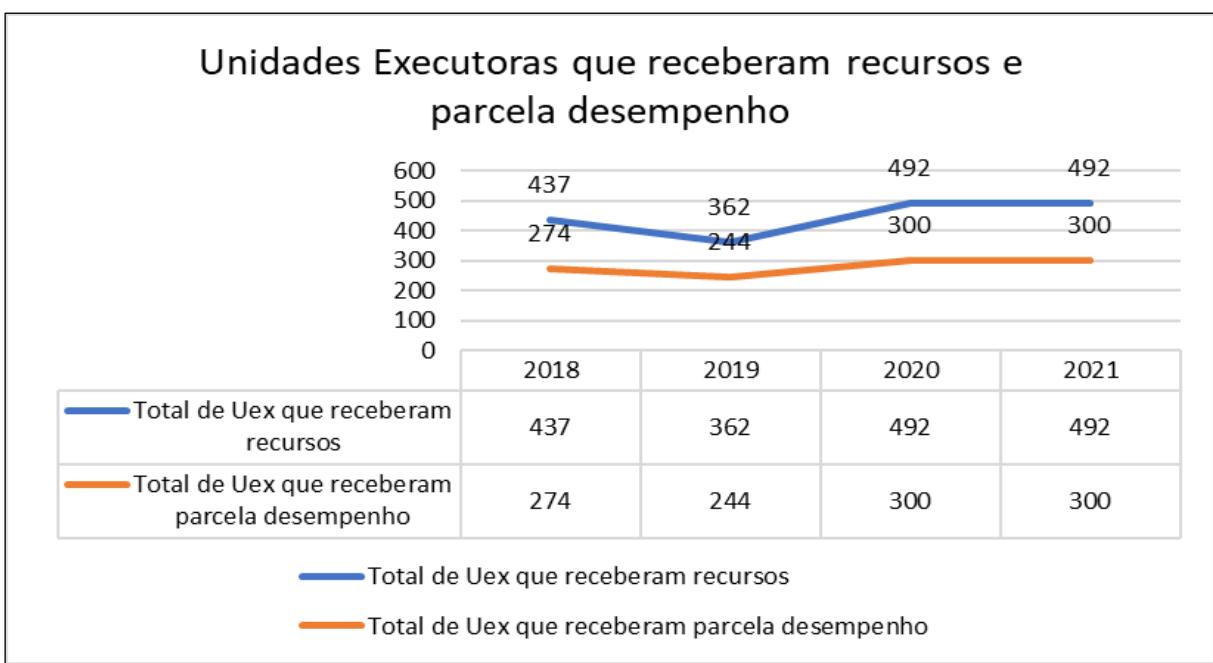
educacionais, penalizando especialmente escolas situadas em contextos de maior vulnerabilidade social e institucional.

Além disso, o baixo IdeGES implica também consequências pedagógicas concretas. A não execução dos recursos pode significar a não aquisição de materiais didáticos, a ausência de reformas necessárias na infraestrutura física e a não implementação de ações voltadas à promoção da equidade, como o atendimento a alunos da educação especial e em situação de vulnerabilidade. Gomes (2021) reforça que os recursos do PDDE têm papel central na promoção da permanência escolar e da qualidade da aprendizagem, sendo, portanto, estratégicos para a garantia do direito à educação.

Por isso, mais do que um indicador técnico, o IdeGES funciona como termômetro da efetividade da política de descentralização e da capacidade do Estado em assegurar o uso adequado dos recursos públicos. A SEDUC/PA precisa enfrentar essa realidade com políticas mais eficazes de monitoramento, assessoramento e formação, promovendo o fortalecimento das capacidades locais de gestão educacional. Caso contrário, a recorrência de baixos índices de desempenho tende a se consolidar como um obstáculo estrutural ao alcance de uma educação pública com qualidade socialmente referenciada no estado do Pará.

A gráfico a seguir apresenta a quantidade de escolas estaduais paraenses que receberam recursos e a quantidade de escolas que receberam a Parcela Desempenho.

Gráfico 29 – As UEx que receberam recursos da Parcela Desempenho



Fonte: Elaborado pela autora com as informações do painel IdeGES 2018 a 2021, disponível no Monitor PDDE.

O gráfico 2 revela que em um total de 837 escolas estaduais no estado do Pará, em média, 445,6 receberam recursos do PDDE entre os anos de 2018 e 2021. Para além disso, pode ser observado que em média 279,5 instituições receberam a complementação de recurso com a Parcela Desempenho.

Conforme o art. 13 da Resolução 15/2021, a Parcela Desempenho é resultado da redistribuição dos recursos orçamentários do PDDE que não foram executados em razão de entidades terem perdido o direito ao recebimento dos recursos em função das hipóteses previstas no seu art. 15. A redistribuição é realizada para as EEx, UEx e EM que não estavam enquadradas nessas hipóteses de suspensão.

Ao realizar pesquisa no PDDE INFO - Consulta Escola<sup>52</sup>, foi possível perceber que um montante significativo de recursos está deixando de chegar à escola, nesse sentido, é preciso compreender o que de fato vem sendo realizado pela SEDUC/PA para diminuir esse impacto.

O gráfico 2 expôs uma realidade preocupante em relação à efetividade da política de descentralização dos recursos do PDDE no estado do Pará. Com um total de 837 escolas estaduais, se observa que entre os anos de 2018 e 2021, em média, apenas 445,6 instituições receberam os repasses regulares do programa. Esse dado revela que uma parcela expressiva das escolas permanece à margem da política de financiamento direto, comprometendo a materialização do direito à educação em sua dimensão de equidade.

Adicionalmente, a média de 279,5 escolas que receberam a chamada Parcela Desempenho indica a existência de entraves na gestão local e na articulação estadual que impedem uma maior capilaridade do programa. Essa complementação de recursos, prevista no artigo 13 da Resolução 15/2021, decorre da redistribuição de valores não executados por entidades inadimplentes. A baixa proporção de escolas que conseguem acessar esse adicional financeiro revela falhas sistêmicas na prestação de contas, na execução dos recursos e no suporte técnico oferecido pela instância intermediária estadual.

De acordo com Adrião e Peroni (2007), a descentralização das políticas educacionais, quando não acompanhada por ações coordenadas de fortalecimento institucional, tende a reproduzir desigualdades históricas, consolidando um modelo no qual apenas escolas com maior capacidade administrativa e estrutura interna conseguem cumprir as exigências formais e, portanto, se beneficiam da política. Esse cenário é agravado pela ausência de uma política

<sup>52</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>

estadual ativa de apoio técnico às UEx, o que compromete o potencial redistributivo do PDDE e enfraquece a lógica da gestão democrática e autônoma das unidades escolares.

Camargo, Sanches e Viana (2021) reforça essa crítica ao demonstrar que a efetividade das políticas de financiamento está fortemente condicionada à existência de estruturas de acompanhamento, formação continuada e mecanismos de apoio operacional por parte das secretarias de educação. No caso paraense, a média reduzida de escolas contempladas com a Parcada Desempenho sugere que tais mecanismos ainda são insuficientes para garantir uma execução equitativa da política.

Ao considerar que o PDDE tem como finalidade precípua o fortalecimento da infraestrutura escolar, a aquisição de materiais didáticos, o apoio a projetos pedagógicos e a ampliação da autonomia financeira das escolas, se torna evidente que a limitação no acesso aos recursos afeta diretamente as condições de funcionamento das instituições, isso impacta negativamente na qualidade do processo de ensino-aprendizagem, principalmente em escolas situadas em territórios vulneráveis, onde a presença do Estado, por meio de políticas públicas efetivas, é ainda mais necessária.

Portanto, a leitura do gráfico 2, quando articulada à literatura especializada, evidencia que o modelo de repasse baseado em desempenho, embora eficaz na indução de boas práticas, não pode prescindir de uma política robusta de suporte técnico e institucional por parte da SEDUC/PA. A ausência dessa mediação compromete os princípios constitucionais de equidade e qualidade socialmente referenciada, transformando a política de descentralização em um mecanismo seletivo de exclusão orçamentária e pedagógica.

A tabela 1 apresenta os valores totais glosados por programa nas escolas da rede estadual de ensino do Pará no período de 2018 a 2022. Esses dados permitem uma análise das inconsistências na execução financeira dos recursos repassados, evidenciando falhas ou inadequações nos processos de gestão e prestação de contas no âmbito escolar.

Tabela 1 – Valores totais glosados por programas das escolas estaduais da SEDUC-PA entre 2018 a 2022<sup>53</sup>

<b>Programa</b>	<b>Valor Glosado ano 2018</b>	<b>Valor Glosado ano 2019</b>	<b>Valor Glosado ano 2020</b>	<b>Valor Glosado ano 2021</b>	<b>Valor Glosado ano 2022</b>
PDDE	17.256.540,00	21.156.159,00	20.191.070,00	23.871.810,00	26.576.140,00
PDDE QUALIDADE	5.874.130,60	33.346.710,80	54.613.855,3	60.821.429,52	25.939.495,00
PDDE ESTRUTURA	44.960,00	3.545.600,00	9.600.920,00	9.366.068,00	9.867.892,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados levantados no PDDE INFO - Consulta Escola.

Os dados da tabela 1 são preocupantes, pois pesquisadores como Camargo, Sanches e Viana (2021) apontam que os valores recebidos por aluno são considerados parcisos, portanto, deixar de receber os recursos, mesmo que escassos, pode agravar ainda mais as dificuldades que eles poderiam sanar.

A leitura crítica dos dados apresentados permite evidenciar um fenômeno preocupante: o elevado volume de recursos glosados antes mesmo de chegarem às escolas da rede estadual paraense. Os valores glosados, que totalizam dezenas de milhões de reais entre 2018 e 2022, referem-se à inexecução ou à reprovação de prestações de contas na esfera da SEDUC-PA, responsável direta pela gestão intermediária dos recursos descentralizados do FNDE no âmbito estadual.

Esse padrão compromete a efetividade da política de financiamento da educação básica, pois impede que os recursos cheguem até as escolas e aos estudantes que mais necessitam. É observável, por exemplo, que no caso do PDDE Qualidade, as glosas saltam de R\$ 5,8 milhões em 2018 para mais de R\$ 60 milhões em 2021, evidenciando falhas sistemáticas de gestão na instância estadual, seja pela ausência de planejamento adequado, dificuldade de licitação centralizada ou insuficiência de equipe técnica para execução dos repasses.

O mesmo ocorre, ainda que em menor escala, com o PDDE Básico e o PDDE Estrutura, cujos valores glosados aumentam ano a ano. Esse crescimento constante não decorre de falhas das escolas na execução dos recursos, mas sim de barreiras operacionais na própria SEDUC-PA, como apontam relatórios internos e evidências do PDDE Info.

---

<sup>53</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>.

Segundo Novaes e Fialho (2010), quando o modelo de descentralização financeira permanece concentrado nos órgãos centrais do Estado, sem efetiva autonomia das escolas e sem transparência nos fluxos operacionais, há uma simulação de gestão democrática, o que, na prática, reproduz a verticalização do controle e perpetua a desigualdade no acesso aos recursos públicos.

Além disso, como defendem Adrião e Peroni (2007), políticas públicas educacionais fundadas na lógica da descentralização precisam ser acompanhadas de mecanismos consistentes de apoio técnico e de equidade redistributiva. O caso do Pará mostra justamente o contrário: recursos retidos na esfera da SEDUC-PA, penalização de escolas por erros que não cometem e ampliação da assimetria entre escolas estaduais e municipais.

Assim, os dados da tabela 1 não apenas revelam perdas financeiras, mas configuram um quadro de ineficácia institucional da SEDUC-PA como gestora de políticas descentralizadas. O baixo IdeGES, os obstáculos à execução da Parcela Desempenho e o volume de glosas reiteradas devem ser interpretados como sintomas de uma crise estrutural de governança educacional, que exige ações corretivas imediatas por parte do Estado, tais como a revisão dos fluxos internos de gestão, a capacitação permanente das equipes técnicas e, sobretudo, a transparência na gestão dos recursos do FNDE.

A tabela 2, abaixo, ilustra o desempenho financeiro de uma unidade escolar que pode ser considerada referência positiva na gestão dos recursos oriundos do PDDE, no período de 2018 a 2024. Ao longo desses sete anos, a Escola Exemplo 1 apresentou regularidade na execução orçamentária, diversificação de programas acessados e cumprimento sistemático dos critérios técnicos e prazos de prestação de contas. A análise dos repasses recebidos demonstra não apenas a amplitude das fontes de financiamento mobilizadas – como PDDE Básico, Qualidade, Estrutura e Educação e Família, mas também a competência institucional da escola em assegurar a continuidade dos repasses, inclusive em exercícios marcados por contingências como a pandemia. Tal desempenho evidencia a relevância de estruturas escolares organizadas, equipes técnicas capacitadas e uma cultura institucional comprometida com a transparência e a efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Tabela 2 – Escola Exemplo 1: ganhos

<i><b>ESCOLA EXEMPLO I – GANHOS</b></i>				
<b>ANO</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>CUSTEIO</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2018</b>	PDDE / BÁSICO	14.320,00	3.580,00	17.900,00
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio - 1ª Parcela 2019	2.848,80	1.899,20	4.748,00
	<b>Total Geral</b>	<b>17.168,80</b>	<b>5.479,20</b>	<b>22.648,00</b>
<b>2019</b>	<b>PDDE / PDDE EDUC. BÁSICA P1</b>	<b>14.880,00</b>	<b>3.720,00</b>	<b>18.600,00</b>
	PDDE QUALIDADE/Educação Conectada 2019	2.792,00	1.100,00	3.892,00
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio 2ª Parcela 2018	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio 3ª Parcela 2018	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	<b>Total Geral</b>	<b>29.067,20</b>	<b>12.416,80</b>	<b>41.484,00</b>
<b>2020</b>	PDDE / Básico 1ª parcela	15.744,00	3.936,00	19.680,00
	PDDE ESTRUTURA / Acessibilidade - Sala de Recursos	6.400,00	25.600,00	32.000,00
	PDDE QUALIDADE/PDDE Emergencial Complementar	501,21	214,81	716,02
	PDDE QUALIDADE/PDDE Emergencial Estadual	16.021,19	6.866,23	22.887,42
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio - 2ª parcela	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio - 3ª parcela	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	<b>Total</b>	<b>50.061,60</b>	<b>44.213,84</b>	<b>94.275,44</b>
<b>2021</b>	PDDE/Básico - 1 parcela	13.344,00	3.336,00	16.680,00
	PDDE/PDDE - Parcada Desempenho	13.672,00	3.418,00	17.090,00
	PDDE QUALIDADE/Emergencial - Parcada Complementar	501,3	214,84	716,14
	PDDE QUALIDADE/PDDE Emergencial Estadual	16.022,20	6.866,66	22.888,86
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio - 3 Parcada	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	PDDE QUALIDADE/Educação Conectada 2021	1.198,80	2.693,20	3.892,00
	PDDE QUALIDADE/PDDE Educação e Família	3.000,00	0	3.000,00
	PDDE QUALIDADE/Novo Ensino Médio - 2 Parcada	5.697,60	3.798,40	9.496,00
	<b>Total</b>	<b>59.133,50</b>	<b>24.125,50</b>	<b>83.259,00</b>
<b>2022</b>	PDDE/PDDE Básico - 1 Parcada	14.520,00	3.630,00	18.150,00
	PDDE/PDDE Básico - Parcada Desempenho	13.520,00	3.380,00	16.900,00
	PDDE ESTRUTURA/Sala de Recursos 2022	6.400,00	25.600,00	32.000,00
	PDDE QUALIDADE/Educação Conectada 2022	3.892,00	0	3.892,00
	<b>Total</b>	<b>38.332,00</b>	<b>32.610,00</b>	<b>70.942,00</b>
<b>2023</b>	PDDE/PDDE Básico - 1 parcela	<b>15.656,00</b>	<b>3.914,00</b>	<b>19.570,00</b>

	<b>Total</b>	<b>15.656,00</b>	<b>3.914,00</b>	<b>19.570,00</b>
<b>2024</b>	PDDE/PDDE Básico - 1 Parcela	11.711,00	5.019,00	16.730,00
	PDDE QUALIDADE/Educação Conectada 2024	3.892,00	0	3.892,00
	<b>Total</b>	<b>15.603,00</b>	<b>5.019,00</b>	<b>20.622,00</b>
	<i>TOTAL 2018 A 2014</i>	<b>225.022,10</b>	<b>127.778,34</b>	<b>352.800,44</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDEInfo.

A tabela 2 sobre a Escola Exemplo 1 e seus ganhos demonstra um caso de sucesso na execução dos recursos. A escola apresentou regularidade na prestação de contas e recebeu, ao longo de sete anos, o montante total de R\$ 352.800,44, distribuído entre R\$ 225.022,10 em Custeio e R\$ 127.778,34 em Capital. Observa-se a diversidade de programas acessados, incluindo o PDDE Básico, o PDDE Qualidade (com diversas ações como Educação Conectada, Novo Ensino Médio, Emergencial, Educação e Família), e o PDDE Estrutura, com destaque para recursos voltados à acessibilidade em salas de recursos. O ano de 2020 representa o ponto alto em volume de recursos recebidos (R\$ 94.275,44), influenciado pela combinação de recursos emergenciais e estruturais. Essa regularidade demonstra a importância da organização administrativa da escola e do cumprimento dos prazos de prestação de contas para continuidade dos repasses.

Em contraste com o exemplo anterior, a tabela 3 apresenta o panorama orçamentário de uma unidade escolar que enfrentou perdas significativas ao longo do mesmo período. Apesar de ter recebido montantes relevantes de recursos, a Escola Exemplo 2 demonstra fragilidades na execução financeira, refletidas em glosas reiteradas e interrupções no acesso a determinadas parcelas e programas. A análise detalhada revela inconsistências na prestação de contas e possíveis entraves administrativos que comprometem a plena utilização dos recursos repassados pelo FNDE. Tal situação ilustra de forma concreta os efeitos da fragilidade na governança escolar, reiterando a necessidade de ações estruturantes por parte da SEDUC-PA, incluindo acompanhamento técnico mais efetivo, ampliação dos processos formativos voltados à gestão financeira e fortalecimento das instâncias locais de controle social. A comparação entre os dois casos reforça a importância da gestão escolar qualificada como elemento-chave para o êxito das políticas de descentralização de recursos.

Tabela 3 – Escola Exemplo 2: perdas

<i>ESCOLA EXEMPLO 2 – PERDAS</i>				
<i>ANO</i>	<i>PROGRAMAS</i>	<i>CUSTEIO</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL</i>
<i>2018</i>	PDDE/BÁSICO	17.680,00	4.420,00	22.100,00
	PDDE QUALIDADE/PDDE EDUC. CONECTADA	3.892,00	0	3.892,00
	<b>Total</b>	<b>21.572,00</b>	<b>4.420,00</b>	<b>25.992,00</b>
<i>2019</i>	PDDE/BÁSICO	20.576,00	5.144,00	25.720,00
	PDDE QUALIDADE/ PDDE EDUC. CONECTADA	2.724,40	1.167,60	3.892,00
	<b>Total</b>	<b>23.300,40</b>	<b>6.311,60</b>	<b>29.612,00</b>
<i>2020</i>	PDDE/BÁSICO	15.792,00	3.948,00	19.740,00
	PDDE QUALIDADE/ PDDE EMERGENCIAL ESTADUAL	13.304,56	5.701,95	19.006,51
	PDDE QUALIDADE/ EDUCAÇÃO CONECTADA 2019	3.290,00	602	3.892,00
	<b>Total</b>	<b>32.386,56</b>	<b>10.251,95</b>	<b>42.638,51</b>
<i>2021</i>	PDDE/BÁSICO	15.840,00	3.960,00	19.800,00
	PDDE QUALIDADE/ EDUCAÇÃO CONECTADA 2021	3.290,00	602	3.892,00
	PDDE QUALIDADE/ EDUCAÇÃO CONECTADA 2019	3.290,00	602	3.892,00
	PDDE QUALIDADE/ PDDE EMERGENCIAL ESTADUAL	13.306,40	5.702,74	19.009,14
	PDDE QUALIDADE/ NOVO ENSINO MÉDIO-ITINERÁRIOS FORMATIVOS	10.075,00	11.061,00	21.136,00
	<b>Total</b>	<b>45.801,40</b>	<b>21.927,74</b>	<b>67.729,14</b>
<i>2022</i>	PDDE/BÁSICO	30.520,00	7.630,00	38.150,00
	PDDE QUALIDADE/ ITINERÁRIOS FORMATIVOS 2021	10.075,00	11.061,00	21.136,00
	<b>TOTAL</b>	<b>40.595,00</b>	<b>18.691,00</b>	<b>59.286,00</b>
<i>2023</i>	PDDE/BÁSICO	28.488,00	7.122,00	35.610,00
	PDDE QUALIDADE/ ITINERÁRIOS FORMATIVOS 2021	10.075,00	11.061,00	21.136,00
	<b>TOTAL</b>	<b>38.563,00</b>	<b>18.183,00</b>	<b>56.746,00</b>
<i>2024</i>	PDDE/PDDE BÁSICO - 1 PARCELA	14.568,00	3.642,00	18.210,00
	PDDE EQUIDADE/ SALA DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS 2021	4.000,00	16.000,00	20.000,00
	PDDE QUALIDADE/	3.000,00	0,00	3.000,00

	ESCOLA COMUNIDADE 2024	E		
	<b>Total</b>	<b>21.568,00</b>	<b>19.642,00</b>	<b>41.210,00</b>
<b>TOTAL 2018 A 2024</b>		<b>223.786,36</b>	<b>99.427,29</b>	<b>323.213,65</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDEInfo.

Em contrapartida, a tabela 3, intitulada Escola Exemplo 2: Perdas, representa uma unidade escolar que deixou de ser contemplada com repasses em diversos programas e por isso, apresenta indícios de instabilidade administrativa ou operacional. O total não recebido entre 2018 e 2024 foi de R\$ 323.213,65, sendo R\$ 223.786,36 em Custoio, e R\$ 99.427,29 em Capital. A escola deveria ter acesso ao PDDE Básico e a diversas ações do PDDE Qualidade, como Educação Conectada, Emergencial, Escola e Comunidade e Itinerários Formativos. Chama atenção a forte concentração de recursos em 2021 e 2022, especialmente para os Itinerários Formativos do Novo Ensino Médio, o que indica projeções para implementação de programas e políticas atualizadas. Entretanto, ao longo dos anos os altos montantes não recebidos em blocos podem sugerir um padrão de gestão menos contínuo ou impactos da inadimplência, que comprometeram a constância dos repasses.

A análise comparativa dos dados financeiros referentes as duas escolas estudadas e apresentados nas tabelas 2 (escola com ganhos) e 3 (escola com perdas) permite evidenciar de forma concreta os efeitos da (in)adimplência no recebimento dos recursos do PDDE e suas ações integradas.

No período de 2018 a 2024, observa-se que a escola adimplente (Tabela 2) recebeu um total de R\$ 322.582,44, somando Custoio e Capital. Dentre esses valores, destaca-se a chegada de recursos vinculados à Parcela Desempenho, bem como programas específicos como o PDDE Estrutura, Educação Conectada, Novo Ensino Médio e PDDE Emergencial estadual, que evidenciam a capacidade da unidade de atrair diferentes modalidades de assistência graças à sua regularidade cadastral e de prestação de contas.

Por outro lado, a escola inadimplente (Tabela 3) deixou de receber os valores totais de R\$ 323.213,65, muito próximos em termos nominais, mas com forte concentração em anos específicos (como 2021 e 2022), o que revela a instabilidade na projeção dos recursos. Ao contrário da escola adimplente, não há recebimento da Parcela Desempenho e nota-se a ausência de algumas ações programáticas em certos anos, o que indica a existência de glosas ou bloqueios devido à inexecução anterior.

A distribuição anual reforça a gravidade da situação: a escola com perdas deixa de

acessar continuamente ações de apoio estratégico como a de acessibilidade, conectividade e formação complementar, o que compromete a qualidade do ambiente escolar e das estratégias pedagógicas. Como aponta Cavaliere (2010), a irregularidade no fluxo de recursos afeta diretamente a gestão democrática da escola pública, pois fragiliza sua autonomia e sua capacidade de resposta às demandas locais.

Conforme já discutido anteriormente, a Resolução nº 15/2021 determina que as unidades inadimplentes não podem acessar repasses subsequentes até que regularizem suas pendências (Brasil, 2021), o que acaba gerando um ciclo de exclusão financeira que penaliza, sobretudo, os estudantes em contextos de maior vulnerabilidade.

Essa realidade é ainda mais crítica quando se considera que, conforme estudos de Camargo, Sanches e Viana (2021), os valores *per capita* dos repasses do PDDE já são insuficientes para cobrir as reais necessidades das unidades escolares, o que torna a perda desses recursos um agravante estrutural. O impacto da inadimplência, portanto, transcende a dimensão financeira, configurando-se como um obstáculo ao direito à educação de qualidade e à equidade no acesso às políticas públicas educacionais.

Assim, ao observar as tabelas 2 e 3, em conjunto com os indicadores de glosas apresentadas na tabela 1 e nos gráficos do IdeGES, se confirma que o desempenho da gestão educacional da SEDUC-PA e das escolas está diretamente associado à eficiência no uso e na prestação de contas dos recursos públicos. A escola adimplente consegue manter um fluxo contínuo de entrada de recursos, ampliar a diversidade das ações e melhorar suas condições de infraestrutura e funcionamento. A escola inadimplente, por sua vez, apresenta descontinuidade nos repasses e exclusão de políticas estratégicas, um reflexo de falhas tanto locais quanto sistêmicas na gestão educacional.

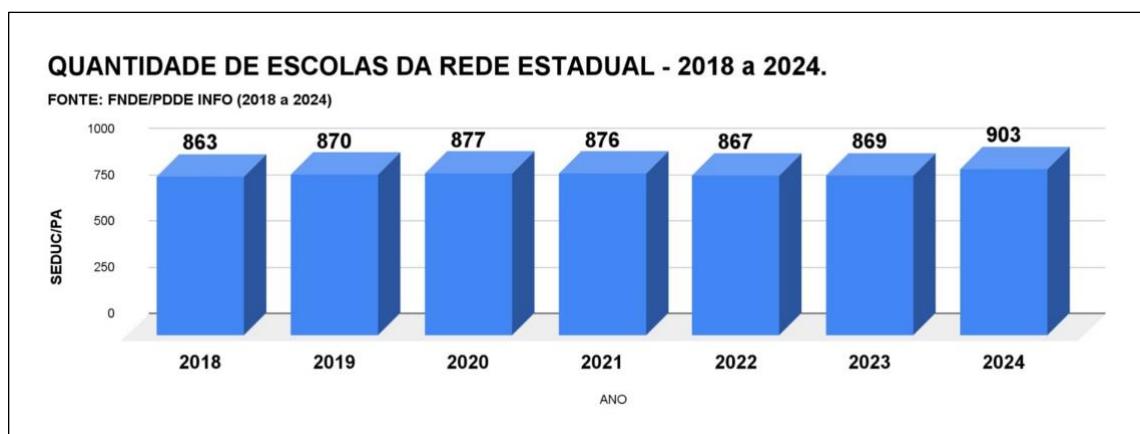
Dessa forma, os dados apresentados nesta seção permitem responder de maneira articulada aos objetivos específicos da pesquisa. Em relação ao primeiro objetivo, se observou que a legislação vigente e os indicadores do IdeGES evidenciam a importância da mediação da SEDUC/PA na execução dos recursos do PDDE, revelando falhas estruturais que comprometem a eficácia da descentralização financeira. No que se refere ao segundo objetivo, a análise dos repasses e dos valores glosados entre os anos de 2018 a 2022 indica que uma parte expressiva dos recursos não chega à ponta do sistema educacional, ou seja, às unidades escolares, sobretudo em decorrência de entraves administrativos e burocráticos. Por fim, em consonância com o terceiro objetivo, a comparação entre uma escola adimplente e uma

inadimplente evidencia de forma concreta os efeitos da irregularidade na gestão e prestação de contas: a exclusão de ações estratégicas, a descontinuidade de investimentos em infraestrutura e inovação pedagógica, e o comprometimento da autonomia escolar. Conforme destacam Adrião e Peroni (2007), a descentralização sem suporte técnico efetivo e sem mecanismos de equidade tende a aprofundar as desigualdades já existentes no interior das redes públicas de ensino, transformando políticas compensatórias em dispositivos seletivos de exclusão orçamentária e pedagógica.

### 3.2.1 Análise das inadimplências por ano (2018-2024)

A presente análise tem como objetivo examinar de forma crítica e sistemática os dados referentes às inadimplências e suspensões de recursos do PDDE e suas ações integradas na rede estadual do Pará, no período de 2018 a 2024. A partir de gráficos fornecidos pelo FNDE/SIGPC e relatórios do PDDEInfo, foram observadas tendências crescentes de inadimplência, com destaque para o agravamento significativo no ano de 2024. Esses dados são analisados à luz de referenciais teóricos que discutem a descentralização do financiamento educacional, a capacidade institucional das unidades executoras e os impactos da burocracia na efetivação do direito à educação, permitindo uma reflexão aprofundada sobre as fragilidades e os desafios estruturais da gestão educacional no estado.

Gráfico 30 – Quantidade de escolas da rede estadual por ano



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDE Info<sup>54</sup>.

O gráfico 3 apresenta a variação no número total de escolas da rede estadual do Pará

<sup>54</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>.

entre os anos de 2018 e 2024, segundo dados extraídos do FNDE/PDDE INFO. Observa-se uma relativa estabilidade quantitativa ao longo do período, com leve oscilação entre os anos, partindo de 863 escolas em 2018 para um pico de 903 instituições em 2024. Essa ampliação modesta (cerca de 4,6% no período) podendo ser interpretada como reflexo de políticas de expansão da oferta escolar, ainda que sem rupturas estruturais expressivas.

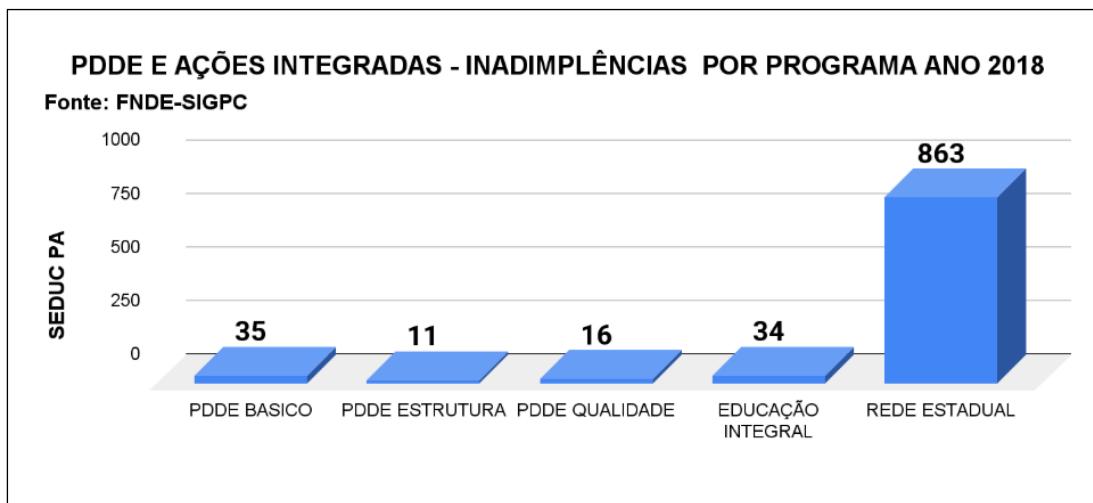
Essa trajetória de crescimento, embora contínua, deve ser analisada com cautela, sobretudo no contexto das políticas de descentralização financeira como o PDDE. Como destacam Adrião e Peroni (2007), o aumento do número de unidades escolares exige, em paralelo, o fortalecimento dos mecanismos de gestão e apoio técnico, de forma a garantir que o crescimento quantitativo não resulte em sobrecarga administrativa ou precarização da infraestrutura e das condições de funcionamento das escolas.

No caso do estado do Pará, onde os dados do IdeGES apontam para uma média inferior ao índice nacional e à média das redes municipais em diversos anos, a ampliação da rede escolar não tem sido acompanhada de uma política robusta de fortalecimento da capacidade gestora das UEx. Gomes (2021) ressalta que o número absoluto de escolas pouco significa se essas unidades não estão adequadamente assistidas técnica e financeiramente para cumprir sua função social.

Ademais, considerando os elevados índices de glosas e os baixos percentuais de recebimento da Parcela Desempenho por parte das escolas estaduais, a expansão da rede, por si só, não se traduz em equidade no acesso a recursos. É necessário garantir que as novas escolas, e as já existentes, estejam plenamente inseridas nos programas federais de financiamento, com capacidade institucional para executar e prestar contas dos recursos recebidos.

Portanto, o gráfico 3 revela não apenas uma tendência quantitativa de leve crescimento da rede estadual, mas também convoca uma análise crítica quanto à qualidade da gestão descentralizada no estado. A expansão da oferta deve estar articulada a estratégias consistentes de apoio técnico, formação continuada dos gestores e mecanismos eficazes de monitoramento da execução financeira, conforme defendem autores como Camargo, Sanches e Viana (2021) e Novaes e Fialho (2010). Caso contrário, corre-se o risco de reproduzir um modelo de crescimento sem sustentabilidade, que amplia desigualdades e fragiliza o direito à educação com qualidade socialmente referenciada.

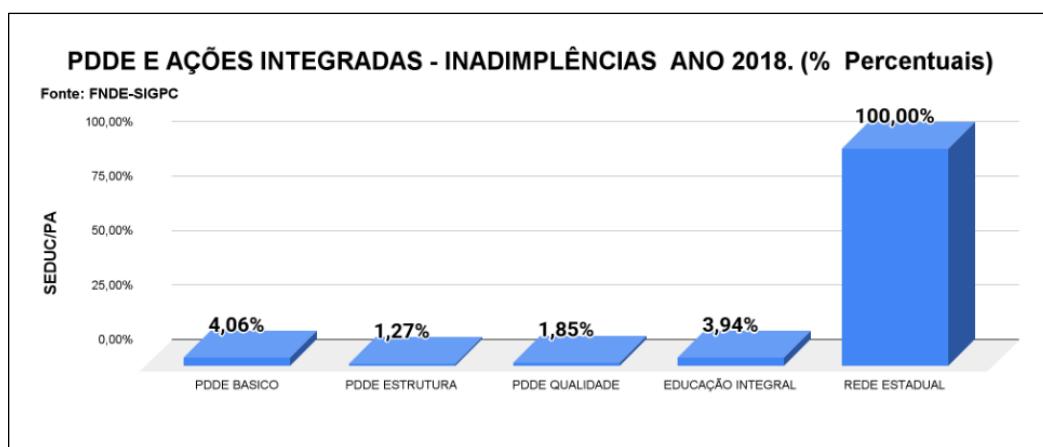
Gráfico 31 – Inadimplências por programa (2018)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.<sup>55</sup>

O gráfico 4 mostra que no ano de 2018, os principais focos de inadimplência na rede estadual estavam concentrados nos programas PDDE Básico (35 casos), PDDE Educação Integral (34), PDDE Qualidade (16) e PDDE Estrutura (11). Esses números refletem a fragilidade da gestão financeira de parte das UEx, comprometendo a captação e a utilização adequada dos recursos. Segundo Camargo, Sanches e Viana (2021), essas falhas operacionais têm repercussões pedagógicas importantes, pois dificultam a execução de projetos educacionais planejados, como a compra de materiais, manutenção da infraestrutura e o desenvolvimento de atividades de formação complementar.

Gráfico 32 – Inadimplências em 2018: percentuais

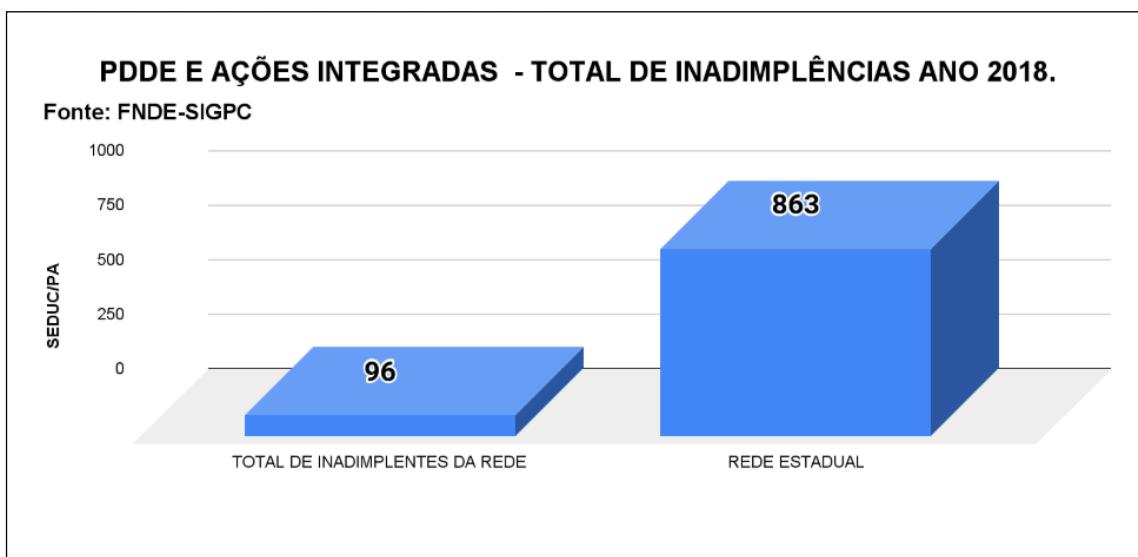


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

<sup>55</sup> <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-contas-online>.

A representação percentual no gráfico 5 reforça a constatação anterior: as inadimplências distribuíram-se de maneira relativamente uniforme entre os programas, com destaque para o PDDE Básico (4,06%) e PDDE Educação Integral (3,94%). Esses percentuais, embora aparentemente baixos, adquirem relevância quando se considera que qualquer pendência bloqueia automaticamente novos repasses, segundo a Resolução 15/2021. A literatura (Gomes, 2021; Novaes; Fialho, 2010) alerta que o bloqueio de recursos impacta diretamente a autonomia das escolas e a equidade no financiamento educacional, uma vez que as unidades mais vulneráveis tendem a apresentar maior dificuldade em cumprir as exigências administrativas impostas pelo FNDE.

Gráfico 33 – Total de inadimplências (2018)

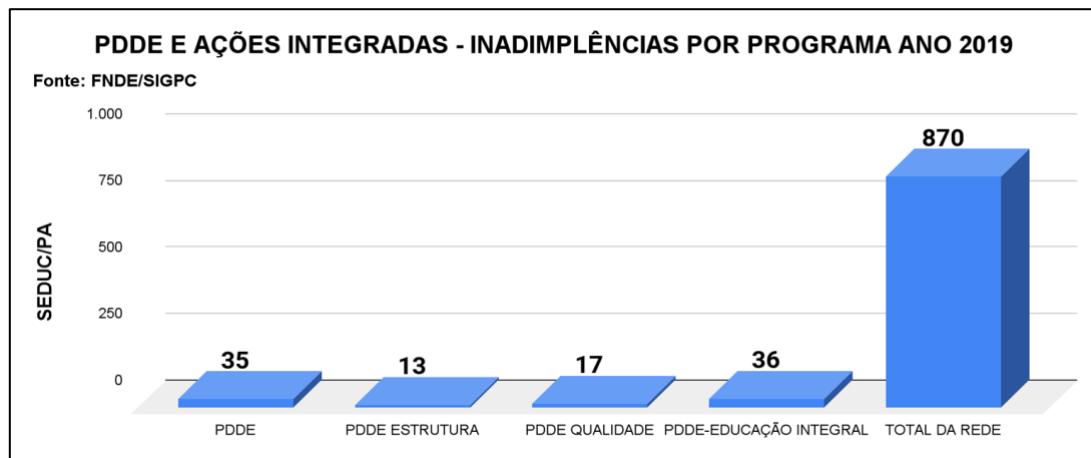


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

O gráfico 6 revela que 96 escolas da rede estadual foram consideradas inadimplentes em 2018. Esse número representa 11,12% do total de escolas (conforme confirmado no gráfico seguinte) e configura uma perda significativa na capacidade de captação de recursos federais via PDDE. Em um cenário em que os valores *per capita* dos repasses já são considerados insuficientes (Camargo; Sanches; Viana, 2021), a perda desses recursos aprofunda as desigualdades educacionais e agrava o cenário de precarização das escolas públicas. Com 11,12% da rede estadual inadimplente, o gráfico 6 escancara uma fragilidade estrutural da gestão da SEDUC/PA na prestação de suporte técnico e formativo às escolas. Esse percentual está acima do limite tolerável para uma política de financiamento descentralizada com base na gestão democrática. Como argumentam Adrião e Peroni (2007), a descentralização deve ser

acompanhada de mecanismos eficazes de apoio, caso contrário, os sistemas estaduais transferem responsabilidades para as escolas sem garantir os meios necessários para cumpri-las, transformando a política em um mecanismo reprodutor de desigualdades.

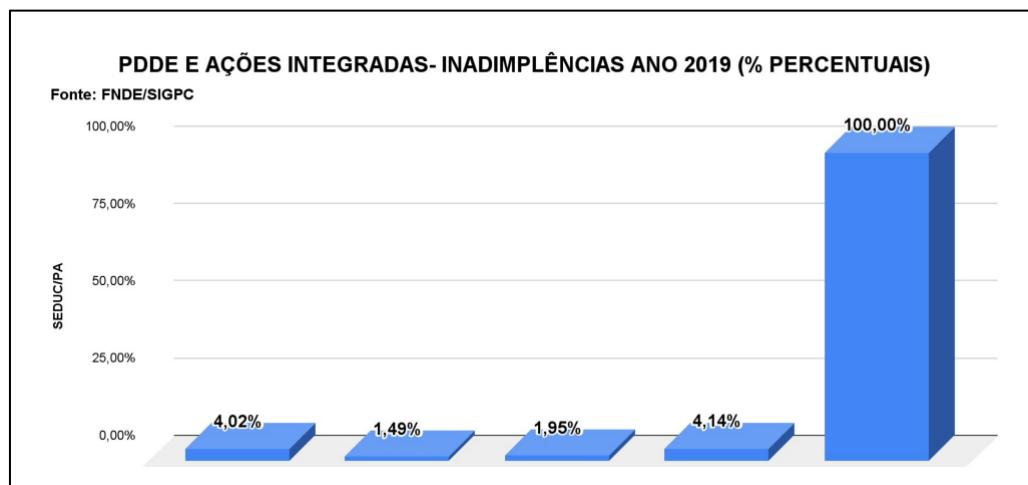
Gráfico 34 – Inadimplências por programa (2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

O gráfico 7, referente ao ano de 2019, apresenta o número absoluto de inadimplências por programa na rede estadual paraense. Se verifica que o maior número de inadimplências ocorreu no PDDE Educação Integral (36 casos), seguido pelo PDDE Básico (35), PDDE Qualidade (17) e PDDE Estrutura (13), totalizando 101 inadimplências identificadas dentre as 870 escolas da rede estadual existentes naquele ano. A distribuição revela uma permanência de fragilidades administrativas e operacionais já observadas em 2018, com ligeira elevação no número total de casos.

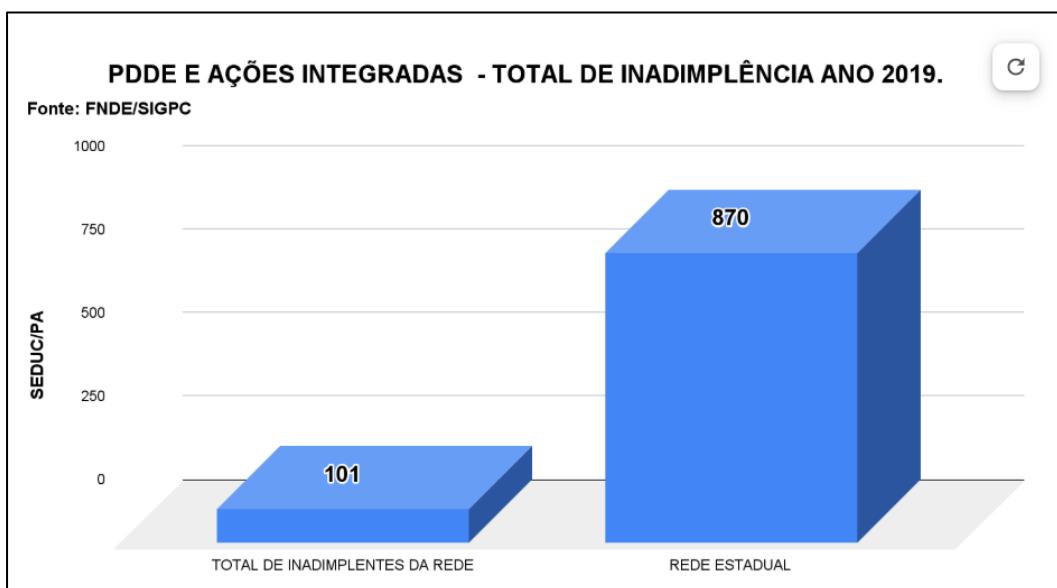
Gráfico 35 – Inadimplências em 2019: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

O gráfico 8 expressa os mesmos dados em termos percentuais, apontando que cerca de 4,02% das escolas apresentaram inadimplência no PDDE Básico, 4,14% no PDDE Educação Integral, 1,95% no PDDE Qualidade e 1,49% no PDDE Estrutura. Essa representação percentual reforça o diagnóstico de que as falhas não se concentram em um único programa, mas revelam uma tendência de dispersão das dificuldades de execução e prestação de contas em diferentes modalidades do PDDE.

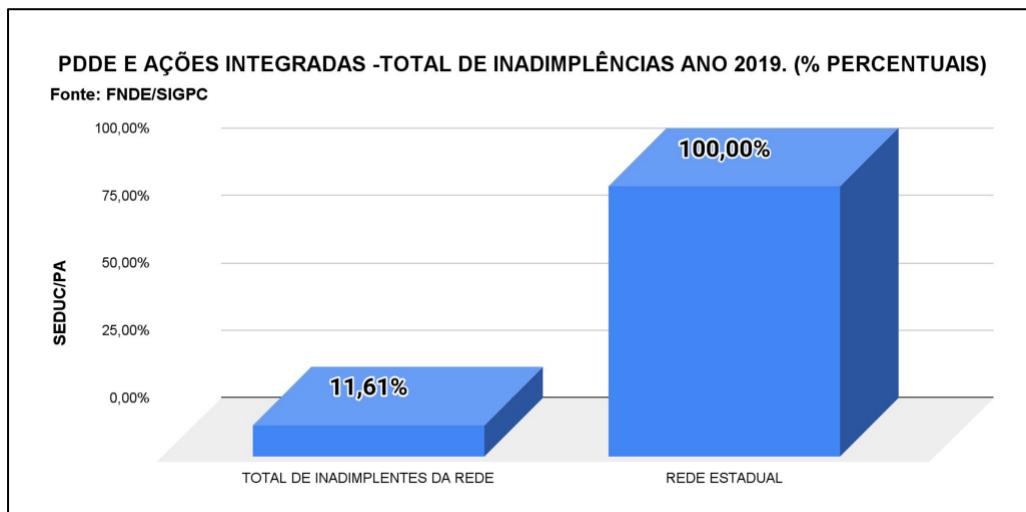
Gráfico 36 – Total de inadimplência (2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

O gráfico 9 sintetiza o total de inadimplentes em números absolutos (101 escolas) frente ao total de unidades da rede (870). Já o gráfico 10, abaixo, traduz essa proporção em um percentual de 11,61% de inadimplência em 2019. Trata-se de um índice elevado, considerando que a política de descentralização orçamentária pressupõe autonomia acompanhada de responsabilidade fiscal e técnica na gestão dos recursos.

Gráfico 37 – Total de inadimplências 2019: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

De acordo com Camargo, Sanches e Viana (2021), a descentralização da gestão financeira nas escolas demanda não apenas a transferência de recursos, mas a consolidação de uma cultura de planejamento, acompanhamento e prestação de contas, o que só pode ser alcançado mediante políticas formativas continuadas. A recorrência de inadimplência em percentuais superiores a 10% indica que essa cultura ainda não foi plenamente consolidada no âmbito da rede estadual paraense.

Adrião e Peroni (2007) apontam que a descentralização, quando não acompanhada por suporte institucional, tende a reforçar desigualdades educacionais, pois apenas as escolas com maior capacidade de gestão conseguem cumprir as exigências burocráticas e, portanto, acessar integralmente os recursos públicos. No caso do Pará, os dados de 2019 reiteram que falhas estruturais da SEDUC-PA, como ausência de acompanhamento técnico sistemático e de orientação pedagógica, comprometem a efetividade do PDDE como política de fortalecimento da gestão democrática.

Além disso, a continuidade das inadimplências entre 2018 e 2019 impede que as escolas tenham acesso à Parcela Desempenho, o que agrava as perdas orçamentárias. Como os valores *per capita* do PDDE já são considerados limitados, segundo Camargo, Sanches e Viana (2021), a não execução por inadimplência reduz ainda mais a capacidade das escolas de adquirirem insumos básicos, realizarem pequenas reformas e promoverem a inclusão educacional.

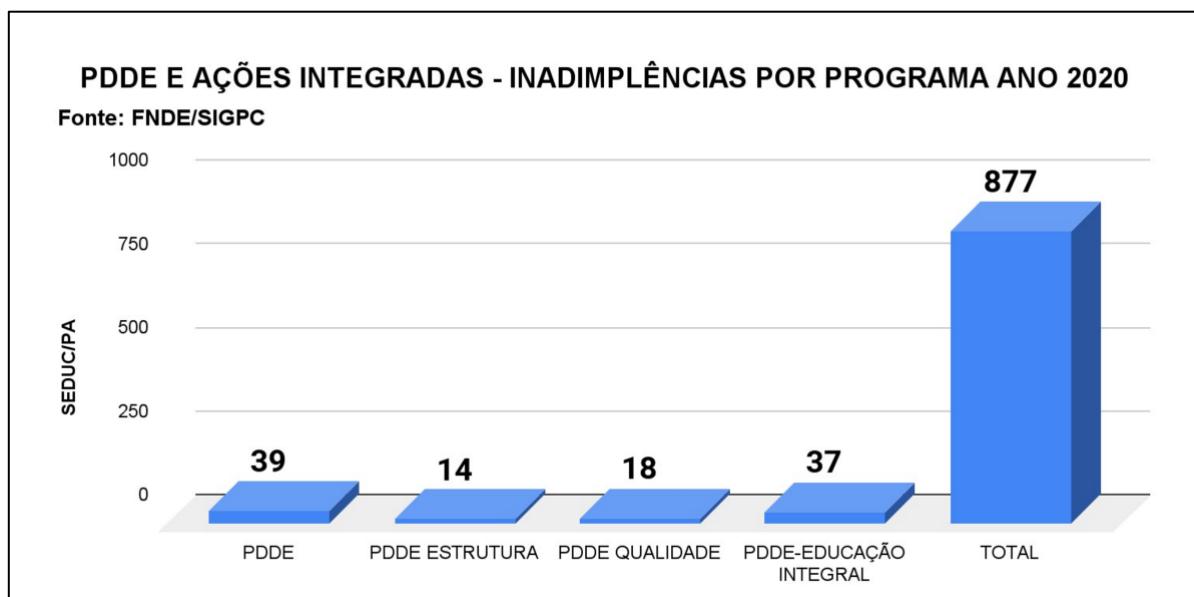
Portanto, os dados de 2019 apontam para uma necessidade urgente de reestruturação das práticas de apoio e formação por parte da SEDUC/PA, sob pena de cronificação das

dificuldades administrativas nas escolas estaduais. A persistência de índices superiores a 11% de inadimplência em dois anos consecutivos configura um padrão que desafia os princípios de equidade e qualidade socialmente referenciada, comprometendo a realização do direito à educação nas escolas mais vulneráveis da rede estadual.

Os gráficos apresentados abaixo referem-se ao ano de 2020 e evidenciam a evolução da inadimplência das escolas da rede estadual do Pará junto ao PDDE e suas ações integradas no exercício daquele ano. Conforme os dados extraídos do sistema SIGPC/FNDE, dos 877 estabelecimentos de ensino vinculados à SEDUC/PA em 2020, 108 apresentaram algum tipo de inadimplência, o que corresponde a 12,31% da rede estadual.

No gráfico 11, por exemplo, se observa a distribuição das inadimplências entre os diferentes eixos do PDDE. O maior número de registros recaiu sobre o PDDE Educação Integral, com 37 escolas inadimplentes, seguido do PDDE Básico, com 39 unidades. O PDDE Qualidade teve 18 inadimplentes, e o PDDE Estrutura apresentou 14 escolas que não cumpriram com as obrigações de prestação de contas.

Gráfico 38 – Inadimplências por programa (2020)



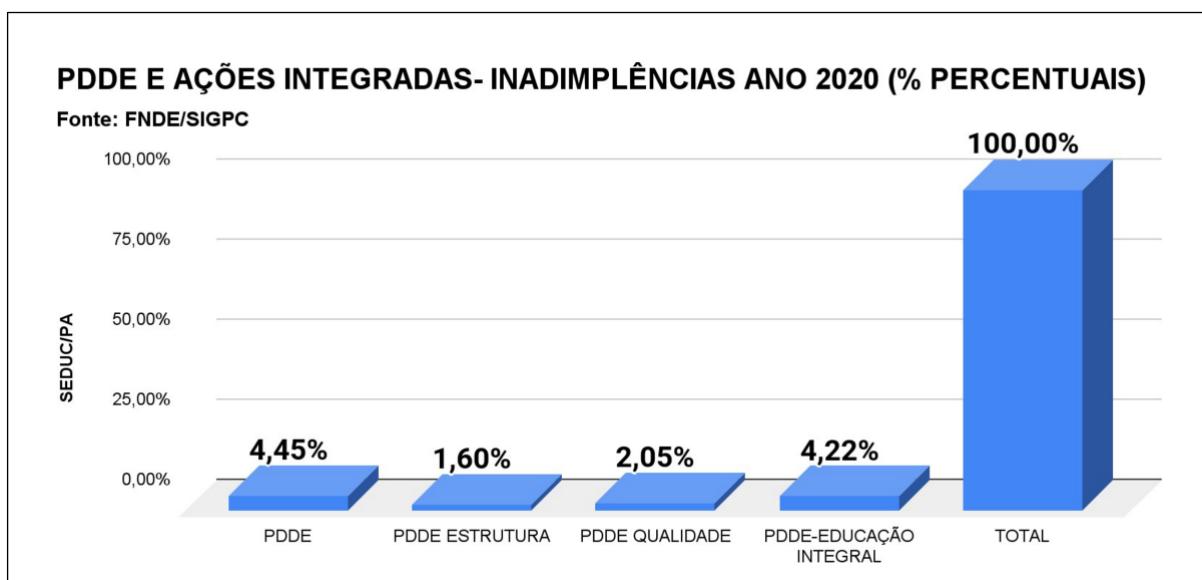
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A incidência significativa no PDDE Educação Integral e no PDDE Básico pode estar relacionada à complexidade da execução financeira desses programas, à rotatividade de gestores escolares e à ausência de formação continuada quanto às exigências administrativas

desses repasses. Como apontam Adrião e Peroni (2010), a descentralização de recursos, quando desacompanhada de suporte técnico e pedagógico adequado, tende a sobrecarregar a gestão escolar e ampliar os riscos de não conformidade.

O gráfico 12 apresenta os mesmos dados do gráfico 11, só que em proporção ao total da rede estadual. Se nota que o PDDE Básico representou 4,45% das inadimplências, enquanto o PDDE Educação Integral concentrou 4,22%. O PDDE Qualidade respondeu por 2,05% e o PDDE Estrutura, por 1,60%. Essa distribuição reforça que os programas com maior capilaridade (como o PDDE Básico) e maior complexidade na execução (caso do Educação Integral) são os mais sujeitos a irregularidades ou atrasos nos processos de prestação de contas.

Gráfico 39 – Inadimplências 2020: percentuais

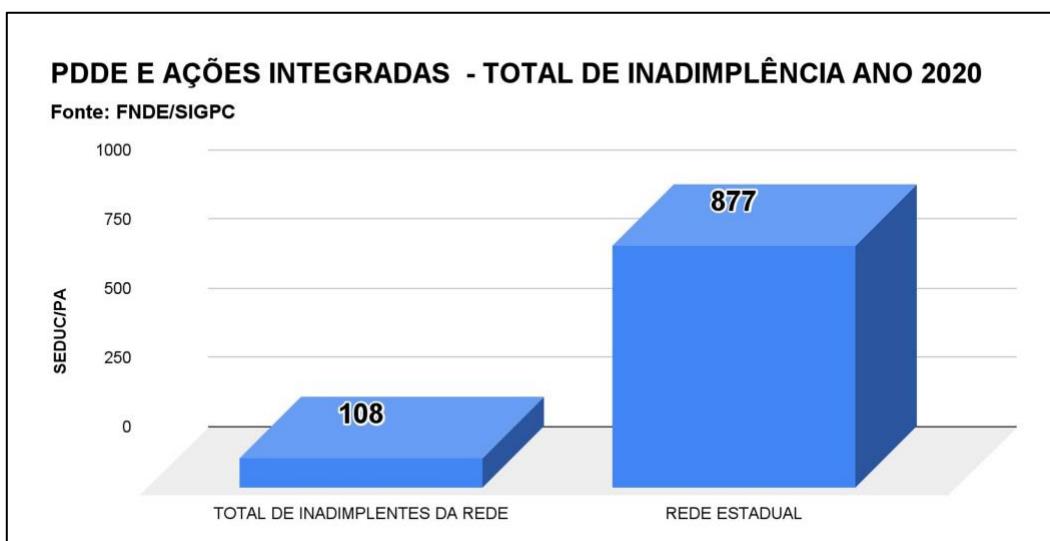


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A análise percentual permite compreender melhor o peso relativo de cada eixo na composição geral da inadimplência. Mesmo com um número absoluto semelhante entre os programas, as especificidades de execução tornam alguns deles mais vulneráveis a entraves burocráticos.

Quando se comparou o contraste entre o número total de inadimplências (108 escolas) e o total de escolas da rede (877) originou-se o gráfico 13.

Gráfico 40 – Total de indimplência (2020)



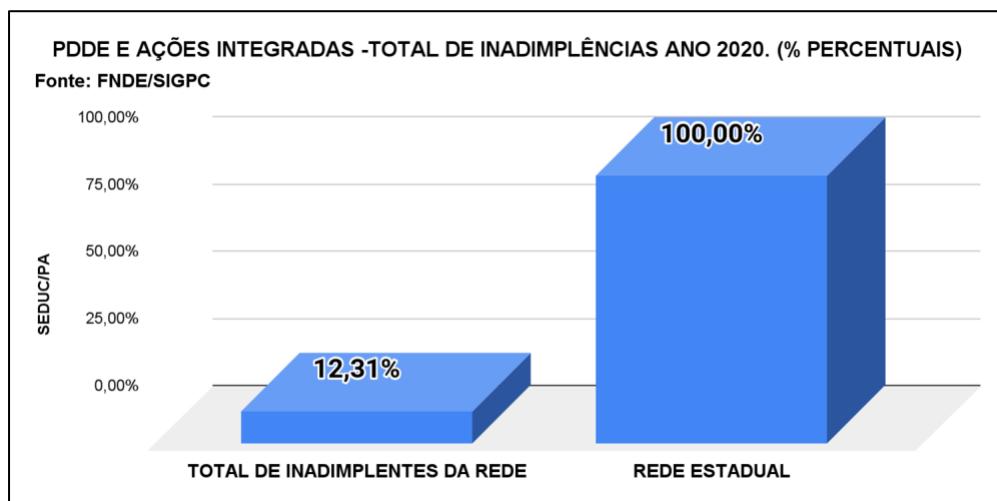
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Os resultados apresentados nesse gráfico corroboram o entendimento de que embora a maioria das unidades escolares tenha cumprido suas obrigações junto ao FNDE, ainda há um número expressivo de escolas que encontra dificuldades para atender às exigências do PDDE.

Esse cenário pode ser interpretado à luz das reflexões de Gomes (2021), que problematiza a sobreposição de funções atribuídas à gestão escolar, especialmente em contextos de descentralização de recursos sem o devido fortalecimento da capacidade institucional.

Por fim, o gráfico 14 sintetiza os dados ao demonstrar que 12,31% da rede estadual foi considerada inadimplente em 2020. Esse percentual representa um leve aumento em relação ao ano anterior (11,61% em 2019), indicando uma tendência de agravamento das dificuldades de execução orçamentária e financeira em um contexto fortemente impactado pela pandemia de Covid-19. A suspensão de atividades presenciais, a adaptação às modalidades remotas e o redirecionamento de esforços das equipes gestoras para ações emergenciais podem ter contribuído para o aumento das pendências administrativas.

Gráfico 41 – Total de inadimplências 2020: percentuais

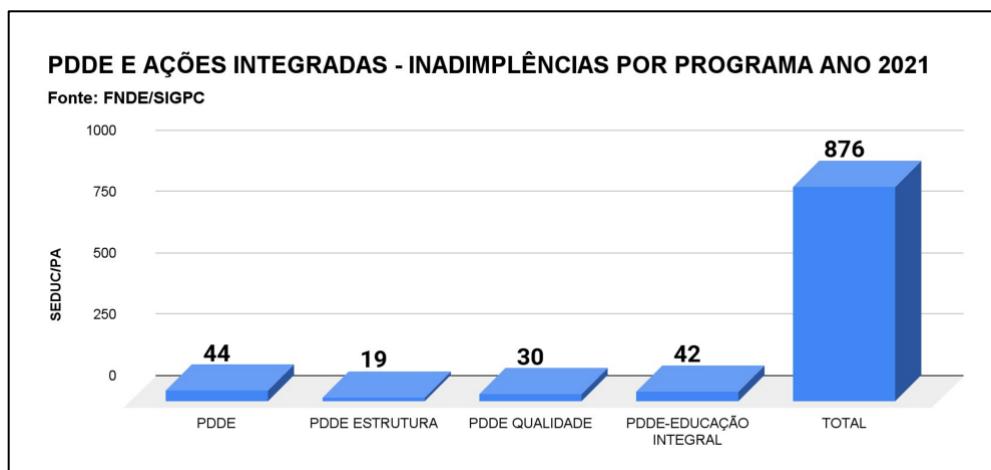


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A elevação do índice de inadimplência evidencia a necessidade de políticas de formação continuada e assessoramento técnico-financeiro às escolas da rede estadual, sobretudo em períodos de crise. Como destacam Camargo, Sanches e Viana (2021) e Gomes (2021), a gestão democrática requer condições institucionais e apoio técnico para garantir o uso eficiente dos recursos públicos.

O gráfico 15 resume os dados de inadimplência para o ano de 2021, revelando números elevados no PDDE Básico. O percentual dessa modalidade superou os anos anteriores, indicando possíveis dificuldades recorrentes na execução e prestação de contas dessa modalidade, que geralmente representa a base da assistência financeira do programa.

Gráfico 42 – Inadimplências por programa (2021)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

De acordo com esse gráfico, o ponto de vista da distribuição por ação/programa, se destaca, pois o PDDE Básico registrou 44 unidades inadimplentes, o que representa 5,02% do total de escolas. Esse percentual supera os anos anteriores e indica possíveis dificuldades recorrentes na execução e prestação de contas dessa modalidade, o que geralmente representa a base da assistência financeira do programa.

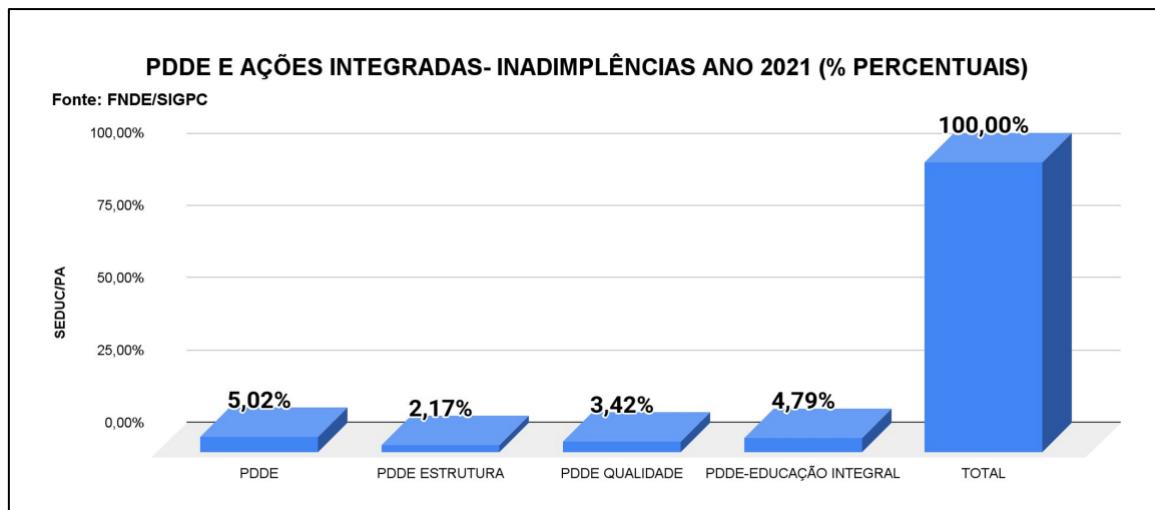
A ação PDDE Estrutura apresentou 19 inadimplências (2,17%), um aumento em relação a 2020, sinalizando obstáculos logísticos e administrativos quanto à aplicação de recursos destinados à infraestrutura escolar. Esse aumento pode estar relacionado às dificuldades de execução física em um contexto ainda impactado pelos efeitos da pandemia da covid-19.

No caso do PDDE Qualidade, foram contabilizadas 30 inadimplências, o que representa 3,42% do total da rede. Trata-se de um crescimento significativo frente aos anos anteriores, o que pode apontar para entraves na utilização dos recursos vinculados à melhoria do processo de ensino-aprendizagem, especialmente no que se refere à aquisição e gestão de materiais pedagógicos.

A ação que apresentou o segundo maior número de inadimplências em 2021 foi o PDDE Educação Integral, com 42 escolas inadimplentes, correspondente a 4,79% da rede. A ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola requer ações integradas e mais complexas, o que pode explicar a dificuldade de execução e posterior prestação de contas. Esse dado é particularmente relevante, visto que políticas de tempo integral são estratégicas para o enfrentamento das desigualdades educacionais.

O gráfico 16 apresenta a distribuição percentual das inadimplências registradas no ano de 2021, desagregadas por modalidade do PDDE e suas ações integradas, com base nos dados do FNDE/SIGPC. Se observa que o PDDE Básico lidera os índices de inadimplência, com 5,02% do total de escolas da rede estadual não conseguindo concluir a prestação de contas dessa ação. Na sequência, aparecem o PDDE Educação Integral com 4,79%, o PDDE Qualidade com 3,42%, e o PDDE Estrutura, com 2,17%.

Gráfico 43 – Inadimplências 2021: percentuais

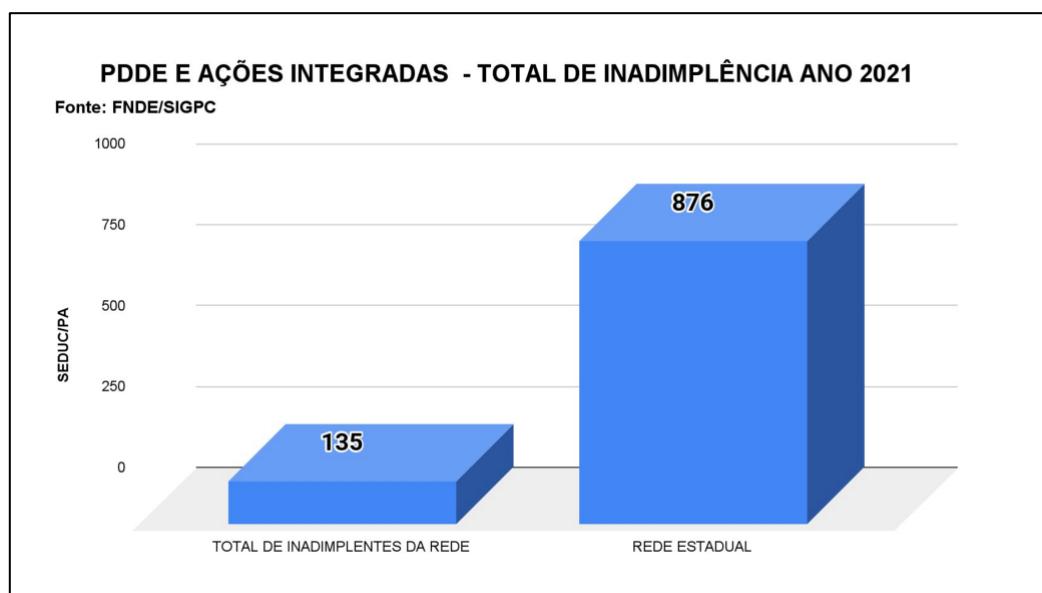


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Essa totalização reafirma que os principais eixos de repasse de recursos educacionais na rede estadual do Pará enfrentaram dificuldades significativas quanto à execução orçamentária e prestação de contas.

O gráfico 17 reforça, nesse sentido, a tese de que os desafios são amplos e estruturais, atravessando diferentes tipos de ação do programa, e exigem estratégias integradas de fortalecimento da gestão escolar, capacitação técnica contínua e aprimoramento dos mecanismos de controle e acompanhamento por parte da SEDUC/PA.

Gráfico 44 – Total de inadimplências (2021)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

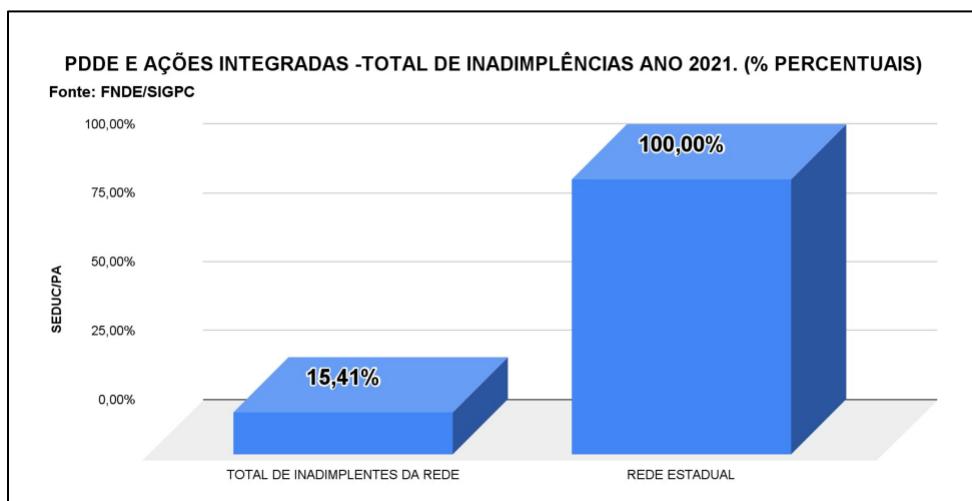
O gráfico sintetiza os percentuais de inadimplência total da rede estadual do Pará no ano de 2021, indicando que 15,41% das escolas (135 de um total de 876) não conseguiram concluir satisfatoriamente os processos de prestação de contas dos recursos recebidos via PDDE. Esse é o maior índice registrado no intervalo de 2018 a 2021, refletindo o agravamento das dificuldades de gestão orçamentária no âmbito escolar.

A elevação significativa do percentual de inadimplência em 2021 pode estar associada a múltiplos fatores, como a descontinuidade de formações presenciais, a rotatividade de gestores escolares, os impactos da pandemia sobre o funcionamento administrativo das escolas e a fragilidade do suporte institucional oferecido pela SEDUC/PA. Além disso, a complexidade do território paraense, marcada por distâncias geográficas extensas e diversidade socioeconômica, agrava os desafios da gestão descentralizada.

O dado reforça a urgência de investimentos em formação continuada, suporte técnico-administrativo regionalizado e monitoramento sistemático, a fim de garantir a efetividade do PDDE como instrumento de promoção da equidade e da melhoria das condições de ensino. A tendência de crescimento das inadimplências aponta não apenas para falhas locais, mas para a existência de gargalos sistêmicos na articulação entre política pública, planejamento escolar e governança educacional.

Os gráficos referentes ao ano de 2021 evidenciam um agravamento no cenário de inadimplência da rede estadual do Pará em relação ao PDDE e suas ações integradas. Observa-se um total de 135 inadimplências, o que corresponde a 15,41% das 876 escolas da rede estadual no período, representando o maior percentual de inadimplência registrado até então na série histórica analisada (2018-2021), conforme ilustra o gráfico 18.

Gráfico 45 – Total de inadimplências 2021: percentuais



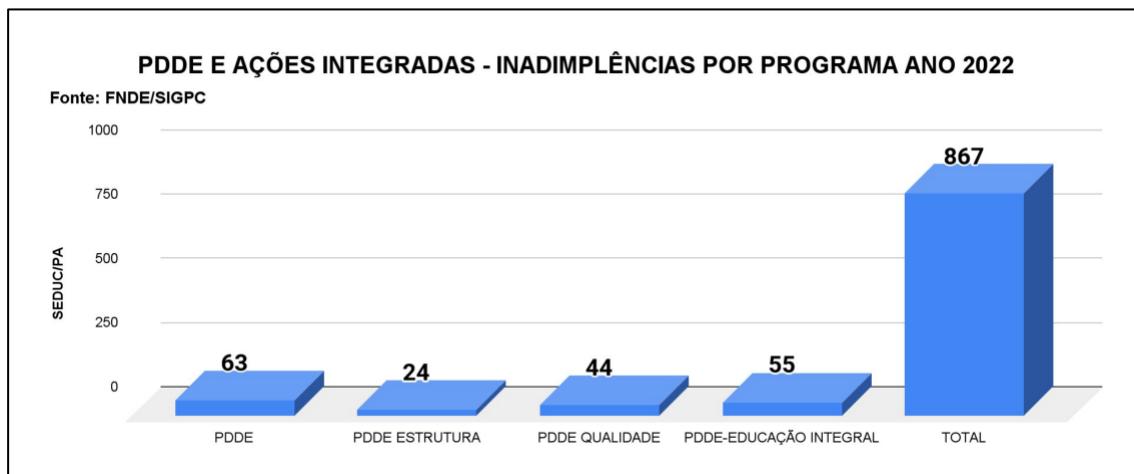
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Em termos comparativos, o aumento do percentual de inadimplência total em 2021 (15,41%) em relação aos anos anteriores revela uma tendência de crescimento das dificuldades na gestão descentralizada dos recursos do PDDE na rede estadual do Pará. Tal cenário evidencia a necessidade de reforço nas ações de capacitação dos gestores escolares e aprimoramento dos mecanismos de controle, acompanhamento e apoio técnico por parte dos órgãos centrais da SEDUC/PA e do FNDE.

Além disso, a elevação da inadimplência nos programas estruturantes da política educacional indica que os gargalos não estão restritos a uma única modalidade do PDDE, mas refletem desafios sistêmicos na articulação entre descentralização, capacidade técnico-administrativa das unidades escolares e efetividade das políticas públicas em contextos de alta complexidade territorial, como o estado do Pará.

No ano de 2022, conforme o gráfico 19, os dados extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIGPC/FNDE) revelam um agravamento no quadro de inadimplência das escolas estaduais do Pará em relação à gestão dos recursos descentralizados do PDDE e suas Ações Integradas.

Gráfico 46 – Inadimplências por programa (2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Conforme os gráficos analisados, se verificou um total de 186 unidades escolares inadimplentes, o que representa 21,45% do total de 867 escolas da rede estadual. Esse percentual configura o mais elevado da série histórica entre 2019 e 2022, indicando não apenas a persistência do problema, mas sua intensificação. A desagregação dos dados por programa mostra que o PDDE Básico continua liderando em número absoluto de inadimplências, com 63 escolas não prestando contas de forma adequada.

O próximo gráfico (Gráfico 20) apresenta a inadimplência de 55 escolas no PDDE Educação Integral, 44 no PDDE Qualidade e 24 no PDDE Estrutura. Os percentuais correspondentes a essas categorias foram de 7,27%, 6,34%, 5,07% e 2,77%, respectivamente. Essa distribuição revela que as dificuldades na execução e prestação de contas não estão concentradas em um eixo específico do programa, mas afetam transversalmente todas as suas dimensões, refletindo problemas estruturais de gestão escolar e ausência de suporte técnico adequado por parte da Secretaria de Educação.

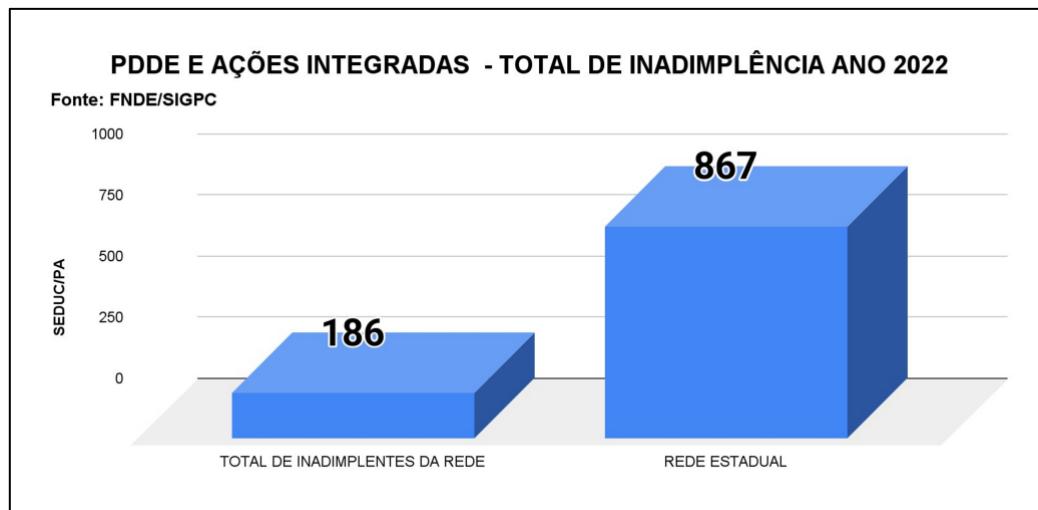
Gráfico 47 – Inadimplências em 2022: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

O gráfico 21, por sua vez, apresenta o número absoluto de escolas inadimplentes na rede estadual do Pará em relação à execução e prestação de contas dos recursos do PDDE e suas ações integradas no ano de 2022, do total de 867 escolas que compõem a rede estadual, 186 unidades foram classificadas como inadimplentes, o que corresponde a 21,45% do total, um aumento expressivo em relação ao percentual registrado em 2021 (15,41%).

Gráfico 48 – Total de inadimplências (2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Esse crescimento significativo da inadimplência reforça a existência de fragilidades estruturais na gestão descentralizada dos recursos educacionais na rede paraense. O dado revela não apenas a persistência das dificuldades anteriormente diagnosticadas, mas também a sua

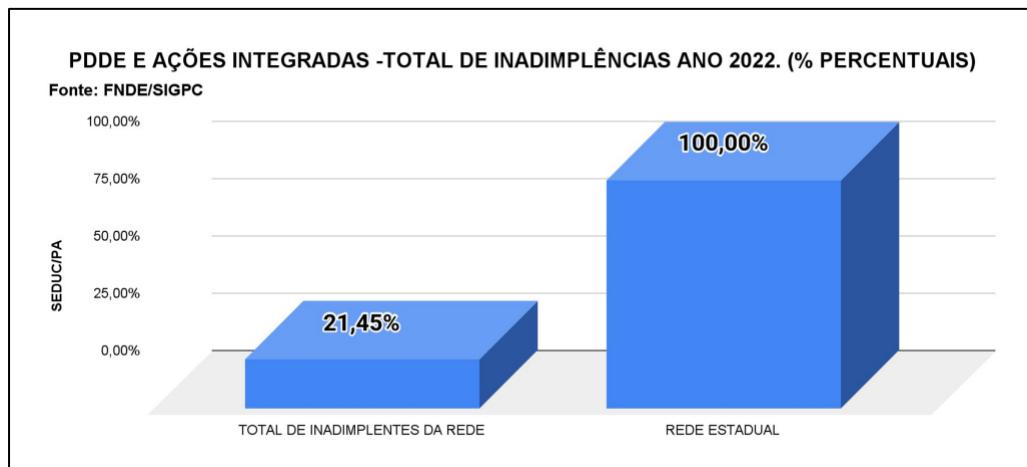
intensificação no ano posterior, sugerindo que medidas corretivas adotadas até então não surtiram o efeito esperado.

Além disso, a alta taxa de inadimplência compromete diretamente a liberação de novos recursos para essas escolas nos anos subsequentes, criando um ciclo de exclusão orçamentária e acentuando desigualdades estruturais na rede estadual.

Assim, o gráfico 21 evidencia justamente que a inadimplência, mais do que um indicador administrativo, deve ser compreendida como um sintoma de fragilidade na governança educacional, exigindo intervenções estruturantes tanto na gestão escolar quanto nas políticas de financiamento e acompanhamento por parte do FNDE e da SEDUC/PA.

O gráfico 22 apresenta o percentual de escolas inadimplentes da rede estadual do Pará no ano de 2022 no âmbito do PDDE e suas ações integradas. De acordo com os dados extraídos do FNDE/SIGPC, 21,45% das escolas da rede estadual não concluíram de forma adequada o processo de prestação de contas dos recursos recebidos, enquanto o total da rede é representado como 100% no gráfico, servindo como base de cálculo proporcional.

Gráfico 49 – Total de inadimplências 2022: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Esse percentual evidencia uma tendência de agravamento do cenário já observado em 2021, quando a taxa de inadimplência foi de 15,41%. A elevação de 6,04 pontos percentuais em apenas um ano revela não apenas uma continuidade nas fragilidades da gestão descentralizada, mas também o aprofundamento dos gargalos institucionais e operacionais na execução dos recursos do PDDE no estado.

O gráfico reforça, assim, que a inadimplência não é um fenômeno pontual ou isolado, mas sim um indicador-síntese da fragilidade da política de descentralização financeira no

estado, revelando que a simples transferência de recursos às escolas, sem a devida estrutura de apoio e monitoramento tende a produzir distorções e comprometer os objetivos estratégicos do programa.

Ao observar a evolução histórica dos dados, constata-se um crescimento expressivo da inadimplência ao longo dos anos. Em 2019, o percentual de escolas inadimplentes foi de 11,61%; em 2020; subiu para 12,31%; em 2021, atingiu 15,41%; e em 2022, chegou ao patamar alarmante de 21,45%. Essa progressão indica um aumento acumulado de 84,7% no número de escolas inadimplentes em quatro anos. A tendência de crescimento contínuo do problema sugere que as ações corretivas implementadas pela SEDUC/PA, se existentes, foram insuficientes para conter o avanço da inadimplência.

É importante destacar que esse quadro repercute diretamente sobre a eficácia das políticas de financiamento da educação básica. Conforme argumentam Pinto e Adrião (2006) e Camargo, Sanches e Viana (2021), a descentralização dos recursos, pilar do PDDE, exige contrapartidas significativas por parte das redes e escolas em termos de organização, controle social e capacidade de gestão. Sem formação continuada, assistência técnica qualificada e sistemas internos de monitoramento e apoio, o risco de inadimplência torna-se elevado, comprometendo não apenas a regularidade fiscal das unidades, mas também o acesso a novos recursos nos exercícios subsequentes.

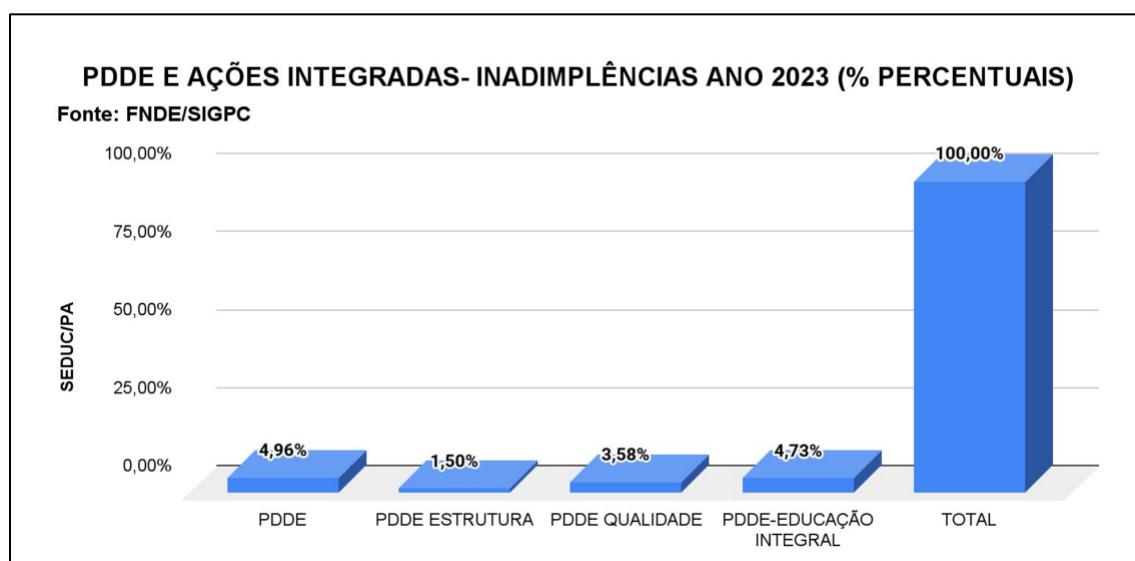
O ano de 2022 também marca a continuidade dos efeitos da pandemia da covid-19 sobre o funcionamento das escolas, ainda em processo de reorganização pedagógica e administrativa. Embora o período mais crítico da crise sanitária tenha sido superado, é plausível que dificuldades acumuladas, como rotatividade de gestores escolares, sobrecarga de tarefas administrativas e lacunas na formação técnica, tenham contribuído para o elevado índice de inadimplência observado. Ainda assim, o aumento contínuo do problema sugere que os desafios extrapolam o contexto pandêmico e estão relacionados a falhas estruturais no modelo de execução e supervisão do programa em nível estadual.

Além disso, a inadimplência impacta negativamente a execução das ações educacionais previstas nas políticas públicas, visto que a impossibilidade de prestar contas acarreta restrições no repasse de novos recursos, gerando um ciclo de penalização institucional que afeta especialmente as escolas mais vulneráveis. Gomes (2021) enfatiza que a efetividade do PDDE depende da articulação entre Escola, a comunidade e os órgãos intermediários, sendo fundamental a atuação proativa da SEDUC/PA no fortalecimento dessa engrenagem por meio

de estratégias de formação, acompanhamento e indução de boas práticas administrativas.

Partindo para o ano de 2023, a análise das inadimplências no âmbito do PDDE e suas Ações Integradas evidencia tanto a persistência de desafios estruturais na execução orçamentária quanto variações na gestão dos recursos entre os subprogramas (Gráfico 23). Com base nos dados fornecidos pelo FNDE/SIGPC, é possível observar que no ano em questão, o total de inadimplências da SEDUC/PA foi de 869 registros, mantendo-se em patamar elevado em comparação com os anos anteriores. Esse número, embora ligeiramente inferior ao pico observado em 2020 (877 inadimplências), permanece expressivo e reforça a necessidade de ações corretivas e maior acompanhamento técnico.

Gráfico 23 – Inadimplências 2023: percentuais



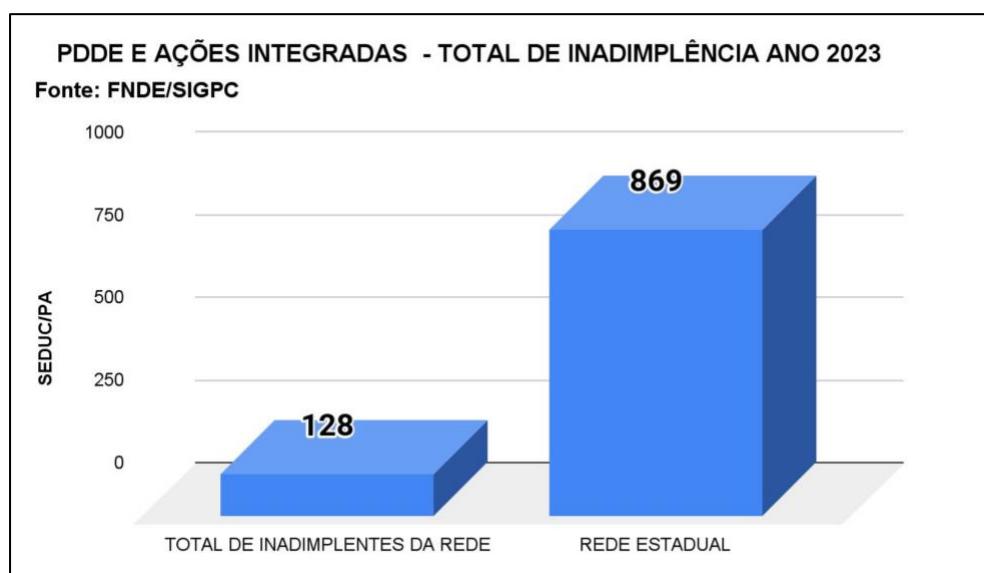
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Desagregando os dados por subprograma, se observa que o PDDE Básico registrou em 2023, 43 inadimplências (4,96%), seguido do PDDE Qualidade com 31 (3,58%), PDDE Educação Integral com 41 (4,73%) e o PDDE Estrutura com 13 registros (1,50%). Os percentuais indicam uma leve queda em relação aos anos anteriores, sobretudo em comparação com 2022, quando o PDDE Básico teve 7,27% de inadimplência. Apesar disso, a persistência de inadimplências em todos os eixos revela que as dificuldades de prestação de contas não estão restritas a uma ação específica, mas sim relacionadas a fatores transversais como a capacidade técnica das escolas, instabilidades operacionais ou limitações no suporte institucional oferecido.

Além da análise por subprograma, o comparativo entre o total de da rede estadual (869) e o total da rede com inadimplência (128), evidenciada nos gráficos 24 e 25, mostra que

conjunto dos inadimplentes representou 14,73% do total. Esse dado reafirma uma tendência observada nos anos anteriores: a gestão estadual concentra muitos dos casos de inadimplência, apontando para desafios sistêmicos na administração dos recursos do PDDE nessa esfera. Ainda que tenha havido uma pequena redução percentual em relação ao ano de 2022 (21,45%), o volume absoluto permanece praticamente estável, o que relativiza a melhora percentual e sugere que o avanço é tímido.

Gráfico 50 – Total de inadimplências (2023)

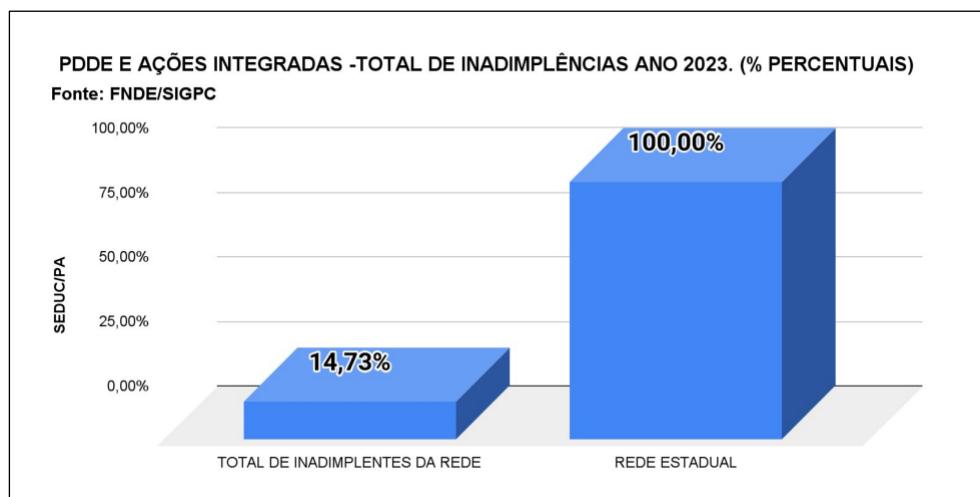


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A reincidência de altas taxas de inadimplência nas mesmas modalidades de ação (PDDE Básico e Educação Integral, em especial) suscita reflexões sobre a efetividade das políticas de acompanhamento e capacitação. Além disso, a redução observada no PDDE Estrutura pode indicar uma priorização na execução dessa frente ou maior facilidade técnica no cumprimento das exigências legais associadas. Em contraste, os dados mantêm o alerta quanto à necessidade de ampliação da formação dos gestores escolares para o correto uso dos recursos e para a prestação de contas tempestiva e adequada.

Portanto, a análise das inadimplências de 2023 revela um quadro que, embora com pequenas flutuações positivas, ainda demanda atenção estratégica por parte da SEDUC/PA e dos órgãos de controle. É fundamental que sejam fortalecidas ações de formação continuada, mecanismos de suporte técnico às escolas e melhorias nos sistemas de monitoramento e transparência para garantir o uso eficaz dos recursos públicos e a continuidade das ações pedagógicas financiadas pelo PDDE (Gráfico 25).

Gráfico 51 – Total de inadimplências por porcentagem (2023)

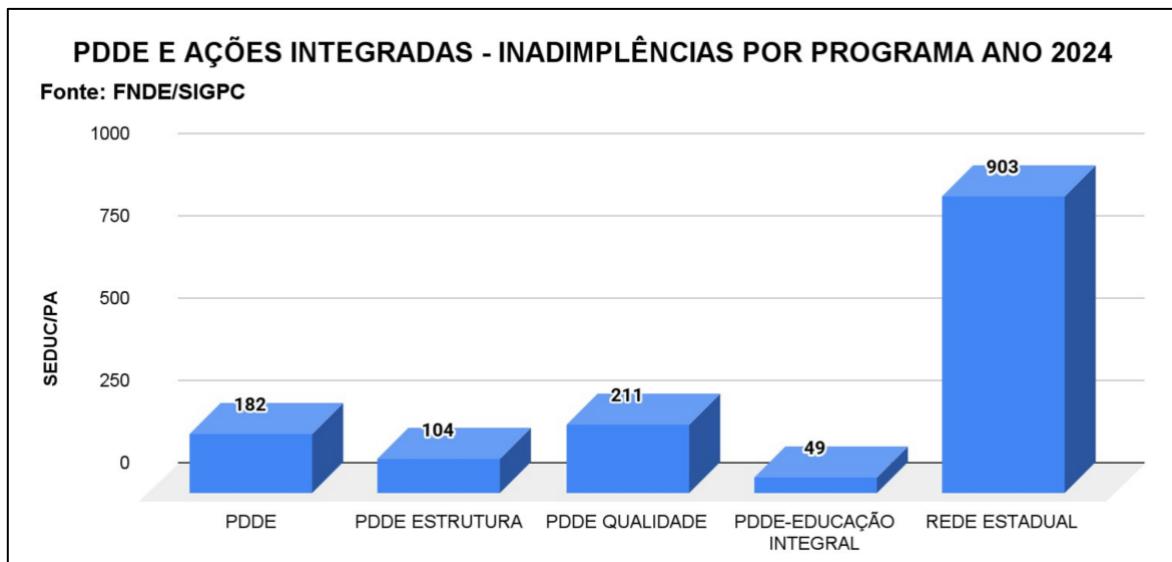


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A análise dos dados relativos às inadimplências dos programas do PDDE e ações integradas em 2024 revela um cenário preocupante para a SEDUC/PA, especialmente quando comparado aos anos anteriores. Observa-se um aumento expressivo tanto em números absolutos quanto em percentuais de inadimplência, o que demanda uma reflexão crítica sobre os fatores estruturais, administrativos e operacionais envolvidos.

No gráfico 26, por sua vez, são apresentadas as inadimplências registradas no ano de 2024 nos programas vinculados ao PDDE e Ações Integradas, considerando o universo de 903 escolas que compõem a rede estadual de ensino do Pará, número que representa 100% das unidades sob a gestão da SEDUC-PA. Desse total, foram identificadas inadimplências em diferentes programas, com destaque para o PDDE Qualidade (211 ocorrências), seguido pelo PDDE Básico (182), PDDE Estrutura (104) e PDDE Educação Integral (49), somando 546 ocorrências específicas no conjunto da rede estadual.

Gráfico 52 – Inadimplências por programa (2024)

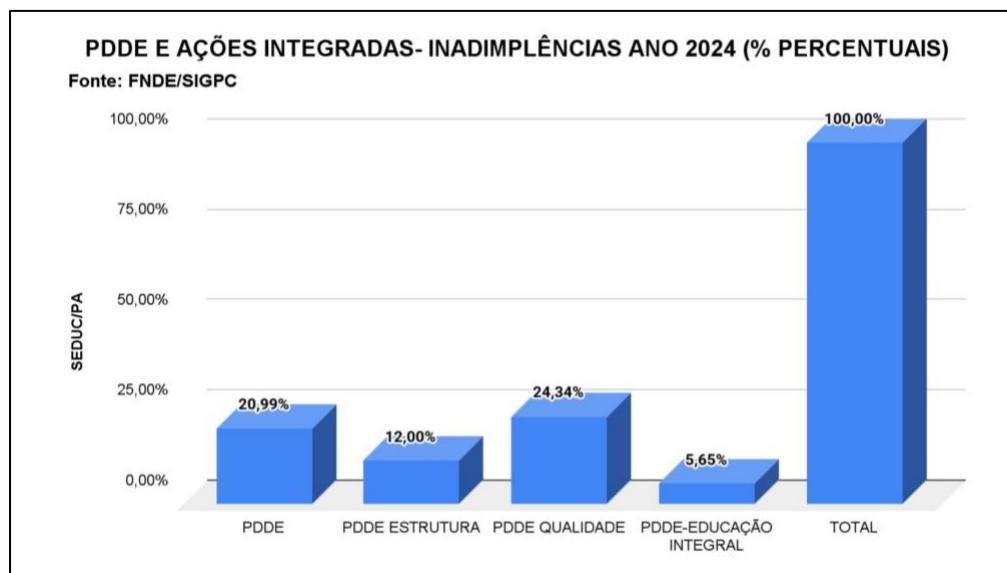


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Esse volume expressivo de inadimplências, embora não atinja a totalidade das escolas, indica uma fragilidade considerável na capacidade institucional de acompanhamento, execução e prestação de contas dos recursos descentralizados. Quando se verifica que as 546 inadimplências ocorreram dentro do universo de 903 escolas, se constata que aproximadamente 60,47% das unidades estaduais apresentaram pendências em, pelo menos, um dos programas analisados. Tal cenário compromete a regularidade dos repasses, a execução das ações planejadas e a credibilidade da SEDUC-PA frente ao FNDE, exigindo a implementação de medidas corretivas imediatas, como revisão dos fluxos internos, intensificação do apoio técnico às escolas e ampliação dos processos de formação em gestão financeira educacional.

O gráfico 27, abaixo, demonstra a distribuição das inadimplências por programa, ele revela que o PDDE Qualidade foi o mais afetado, com 211 registros, representando 24,34% do total de inadimplências. Em seguida, aparecem o PDDE Básico, com 182 inadimplências (20,99%); e o PDDE Estrutura com 104 casos (12%). O PDDE Educação Integral, apesar de ter o menor número absoluto de inadimplências (49), ainda responde por 5,65% do total. Essa concentração nas ações de Qualidade e Estrutura pode indicar desafios específicos na execução de projetos que exigem maior complexidade administrativa, como a aquisição de bens duráveis, execução de obras e implementação de melhorias pedagógicas. A burocratização dos processos licitatórios, a escassez de formação técnica das equipes escolares para gerenciar os recursos e a ausência de assessoramento contínuo podem estar entre os fatores explicativos.

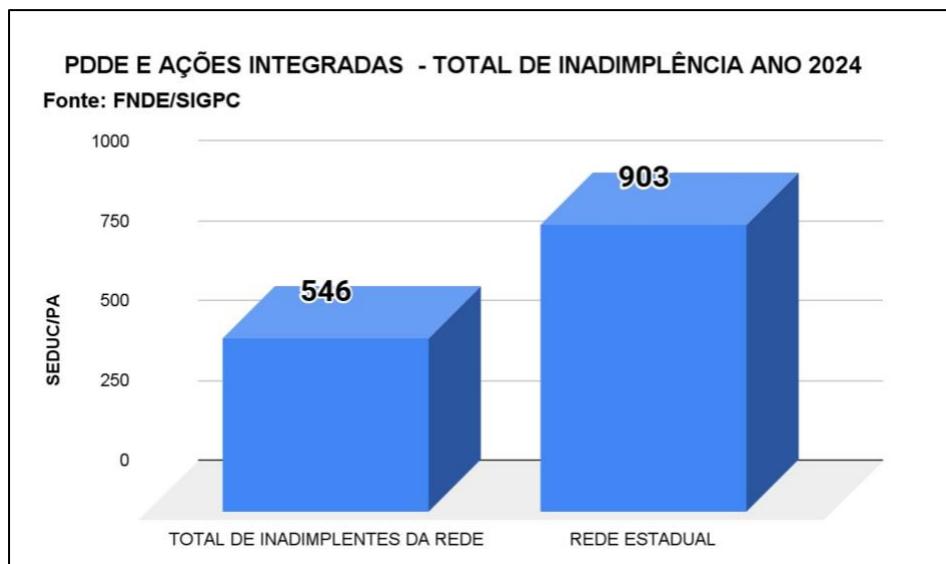
Gráfico 53 – Inadimplências 2024: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Outro aspecto relevante sobre os dados do PDDE é o aumento no total de inadimplentes da rede (Gráfico 28), que saltou para 546 unidades, um número mais de quatro vezes superior ao registrado em 2023 (128). Esse dado corrobora a tese de que há um agravamento nas dificuldades enfrentadas pelas escolas quanto à prestação de contas, o que pode estar relacionado a mudanças nos normativos federais, à rotatividade das equipes gestoras ou à insuficiência de suporte institucional por parte da SEDUC-PA.

Gráfico 28 – Total de inadimplências (2024)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

Do ponto de vista gerencial, os dados evidenciam a urgência de ações de acompanhamento mais sistemáticas e qualificadas por parte dos órgãos centrais da SEDUC-PA. Recomenda-se a implementação de um plano de monitoramento contínuo, com capacitações periódicas, elaboração de manuais simplificados e designação de núcleos regionais de apoio à execução do PDDE. Ademais, é essencial intensificar o uso de plataformas como o PDDE Interativo e o SIGPC para que as escolas possam planejar, executar e prestar contas com mais transparência e efetividade.

Por fim, a elevação generalizada das inadimplências em 2024 compromete não apenas a regularidade dos repasses, mas também a efetividade das políticas públicas de educação em áreas sensíveis, como infraestrutura, qualidade pedagógica e educação em tempo integral. Trata-se de um alerta para que o Estado reveja suas estratégias de gestão e adote medidas estruturantes que garantam maior eficácia na execução e controle dos recursos do PDDE e programas correlatos.

A análise dos dados relativos às inadimplências nos programas do PDDE e em suas Ações Integradas, no exercício de 2024, revela um quadro crítico para a gestão da SEDUC-PA. A elevação tanto em números absolutos quanto em percentuais de inadimplência, especialmente em comparação com os três anos anteriores, exige uma reflexão estruturada sobre os fatores gerenciais, administrativos e operacionais que vêm impactando negativamente a capacidade das unidades escolares da rede estadual de prestarem contas de forma adequada.

No total, foram registradas 546 inadimplências na rede estadual em 2024, isso significa que a rede estadual responde por 60,47% das inadimplências, o que sinaliza uma centralidade do problema no interior da gestão estadual. Tal cenário evidencia uma fragilidade sistemática no acompanhamento, execução e prestação de contas por parte das unidades escolares vinculadas diretamente à SEDUC-PA, o que pode comprometer, a médio prazo, tanto a regularidade dos repasses federais quanto a credibilidade institucional do Estado junto ao FNDE.

A distribuição das inadimplências por programa demonstra uma concentração significativa nas ações de maior complexidade gerencial. O PDDE Qualidade lidera com 211 registros, representando 24,34% do total. Em seguida, observa-se o PDDE Básico, com 182 casos (20,99%); e o PDDE Estrutura, com 104 registros (12%). Ainda que o PDDE Educação Integral apresente o menor número absoluto de inadimplências (49), ele responde por 5,65% do total. Essa configuração sugere que os maiores desafios ocorrem nas frentes que exigem

planejamento de médio prazo, aquisição de bens permanentes, obras de infraestrutura e implementação de melhorias pedagógicas, exigindo habilidades técnico-burocráticas que nem sempre estão presentes nas UEx escolares. Ademais, a burocratização dos trâmites administrativos, a escassez de formação técnica dos gestores escolares e a ausência de assessoramento contínuo por parte da instância intermediária podem ser destacados como fatores explicativos do fenômeno.

Outro dado que merece destaque é o salto no número de unidades inadimplentes da rede, que passou de 128 em 2023 para 546 em 2024, um aumento superior a 325%. Essa expansão acentuada reforça a percepção de agravamento do cenário, possivelmente associado à instabilidade nas equipes gestoras escolares, à rotatividade de dirigentes das UEx, à defasagem na atualização das normativas federais e à ausência de um sistema estruturado de acompanhamento técnico, especialmente nas regiões mais afastadas dos centros administrativos do estado. A complexidade crescente das exigências para prestação de contas, aliada às limitações de conectividade e estrutura física das escolas, tende a acentuar as desigualdades já existentes, penalizando sobretudo as comunidades educacionais mais vulneráveis.

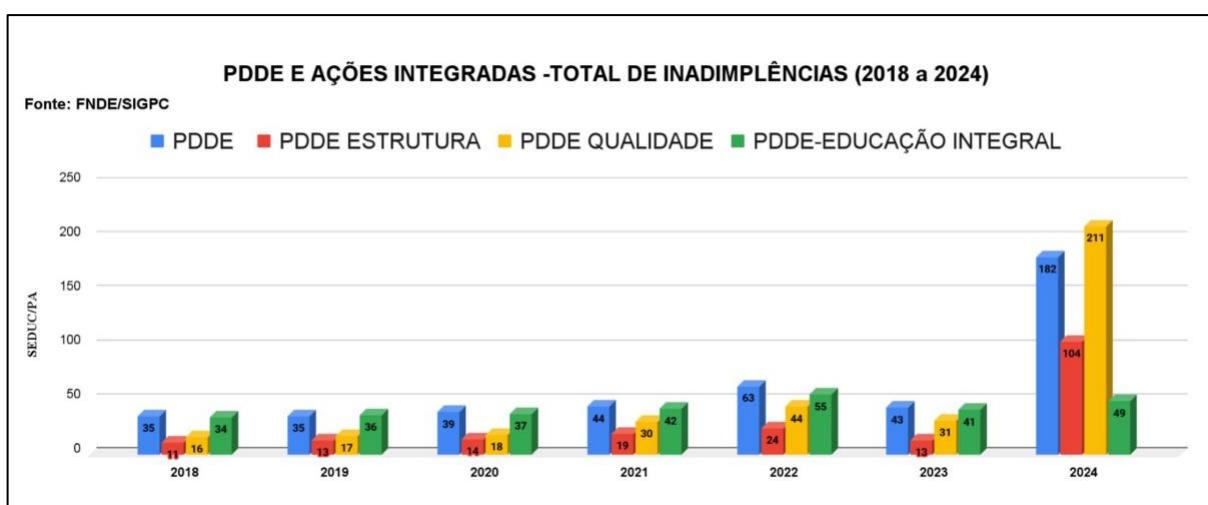
Do ponto de vista da gestão pública, os dados evidenciam a necessidade urgente de medidas corretivas e preventivas voltadas à qualificação e ao suporte contínuo das escolas. Dentre as ações recomendadas, destacam-se a elaboração e implementação de um plano estadual de monitoramento do PDDE, com ciclos regulares de formação técnica, manuais operacionais acessíveis, criação de núcleos regionais de assessoramento, e uso estratégico de ferramentas digitais como o PDDE Interativo e o SIGPC. Tais medidas podem contribuir significativamente para fortalecer a autonomia escolar com responsabilidade, assegurando o cumprimento das obrigações legais sem comprometer a agilidade e a eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Não obstante o cenário de inadimplência elevado registrado em 2024, é necessário destacar uma nuance importante para a análise crítica dos dados. A prestação de contas referente ao exercício de 2024 foi, em muitos casos, submetida à SEDUC-PA apenas no início de 2025, possivelmente ainda pode estar em fase de análise e validação pelas instâncias intermediárias. Portanto, é plausível considerar que parte das inadimplências registradas possam ser revertidas no decorrer do ano de 2025, à medida que as escolas regularizem sua documentação e que os processos de apreciação sejam concluídos. Trata-se, portanto, de um quadro ainda parcial, que poderá apresentar melhora singela, a depender da celeridade e da efetividade das ações

corretivas adotadas pela secretaria.

Em síntese, a elevação generalizada das inadimplências na rede estadual do Pará em 2024 não compromete apenas a regularidade dos repasses do PDDE, mas também fragiliza a implementação das políticas públicas educacionais em áreas estratégicas, como a infraestrutura escolar, a qualificação pedagógica e a oferta da educação integral. O cenário analisado configura-se como um alerta contundente para a necessidade de reestruturação dos mecanismos de gestão e acompanhamento financeiro da política de descentralização orçamentária no estado. Sem ações estruturantes e coordenadas, a descentralização corre o risco de ser meramente formal, desprovida de condições concretas para garantir a efetividade dos princípios de autonomia, equidade e participação democrática nas escolas públicas paraenses.

Gráfico 29 – PDDE e Ações Integradas: total de inadimplências



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no SIGPC.

A análise longitudinal das inadimplências nos programas do PDDE e Ações Integradas da SEDUC/PA, no período de 2018 a 2024, revela uma trajetória marcadamente crescente e preocupante, sobretudo a partir de 2021. Os dados demonstram não apenas um aumento expressivo nos números absolutos, mas também uma mudança significativa no perfil das inadimplências por tipo de programa, refletindo fragilidades gerenciais e estruturais na execução e prestação de contas dos recursos recebidos.

Entre 2018 e 2020, o cenário de inadimplência manteve-se relativamente estável, com pequenas variações entre os programas. Por exemplo, o PDDE apresentou 35 inadimplências em 2018 e 39 em 2020, enquanto o PDDE Estrutura e o PDDE Qualidade oscilaram em patamares baixos, com registros inferiores a 20 inadimplências em cada ano. Já o PDDE

Educação Integral permaneceu em níveis similares, com variações discretas. Esse padrão pode ser atribuído a um contexto de menor volume de recursos, menor complexidade na execução dos programas e a uma estrutura de gestão ainda capaz de atender minimamente às exigências administrativas do FNDE.

A partir de 2021, contudo, observa-se um crescimento consistente nos indicadores de inadimplência, atingindo um ápice em 2024. Em 2021, o total de inadimplências já apresentava sinais de agravamento: o PDDE Básico chegou a 44 registros; o PDDE Qualidade a 30, e o PDDE Estrutura a 19, com destaque para o PDDE Educação Integral, que alcançou 42. Esse crescimento parece indicar que o período pandêmico e pós-pandêmico contribuiu significativamente para a desorganização dos fluxos administrativos das escolas, seja por rotatividade de gestores, por dificuldade de acesso a plataformas de prestação de contas ou pela ausência de formação técnica continuada.

O ano de 2022 marcou a consolidação dessa tendência ascendente, com o PDDE atingindo 63 inadimplências, o PDDE Qualidade e o PDDE Educação Integral mantendo altos números (44 e 55, respectivamente). Embora 2023 tenha apresentado uma leve redução em comparação ao ano anterior, especialmente nos programas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade, esse arrefecimento se mostrou momentâneo. O ano de 2024 trouxe um salto alarmante, com o PDDE Básico saltando para 182 inadimplências (mais do que quadruplicando em relação a 2023), o PDDE Estrutura alcançando 104 registros; e o PDDE Qualidade explodindo para 211 inadimplências, o maior número já registrado em toda a série histórica analisada. Esse aumento abrupto evidencia uma crise sistêmica na capacidade de gestão, execução e prestação de contas dos recursos descentralizados via PDDE.

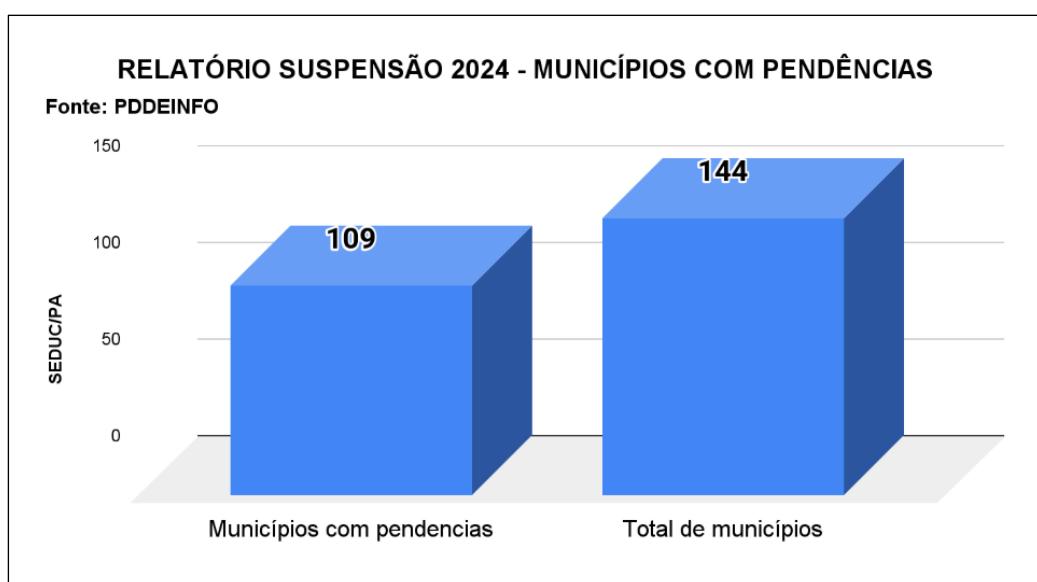
Tal conjuntura demanda reflexão crítica por parte da SEDUC/PA e a formulação de medidas estratégicas e estruturantes. A sobrecarga administrativa imposta às unidades escolares, sem o devido suporte técnico, tem se revelado um fator-chave na recorrência das inadimplências. Além disso, é necessário avaliar a efetividade dos instrumentos de monitoramento e da política de formação continuada voltada aos gestores escolares. Programas como o PDDE Interativo, que buscam facilitar a execução descentralizada e a prestação de contas, precisam ser potencializados e acompanhados de assessoramento técnico presencial ou remoto.

Os dados evidenciam o descompasso entre os avanços normativos no campo da gestão democrática e a prática cotidiana das escolas públicas. Como observa Camargo, Sanches e

Viana (2021), a gestão democrática não se reduz à eleição de dirigentes ou ao funcionamento de conselhos, mas exige um ambiente institucional que favoreça a participação, a transparência e a autonomia articulada à responsabilidade. A recorrente suspensão dos recursos revela, ao contrário, um ambiente de burocratização desarticulada, em que as normas são frequentemente vivenciadas como obstáculos formais, em vez de instrumentos de qualificação da ação pedagógica e administrativa.

O gráfico 30 apresenta a relação entre o total de municípios do estado do Pará e o número daqueles que registraram pendências no sistema PDDE Info no ano de 2024. Dos 144 municípios paraenses, 109 apresentaram algum tipo de irregularidade ou inadimplência, o que corresponde a aproximadamente 75,7% do total.

Gráfico 30 – Relatório sobre suspensão (2024)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDE Info.

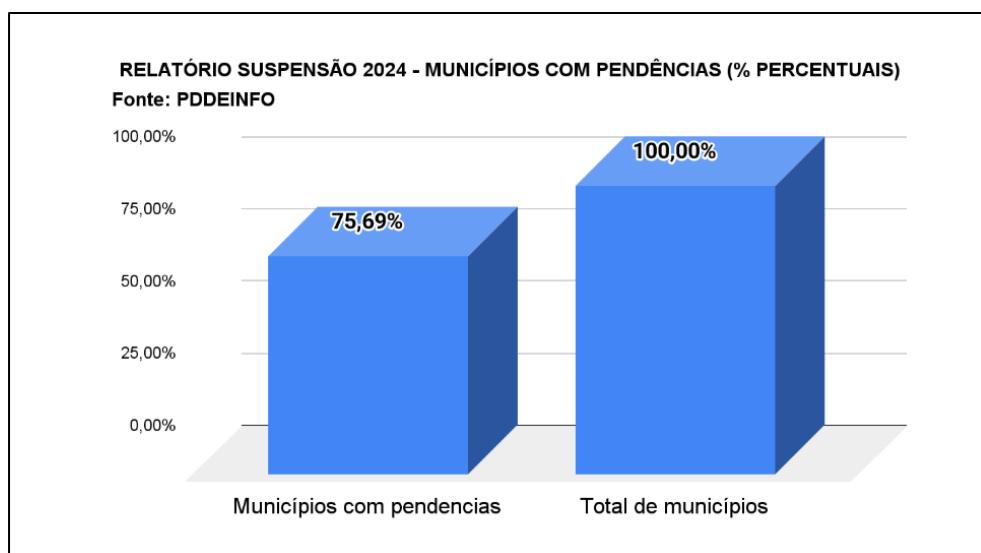
Os dados apresentados no Relatório de Suspensão 2024 do PDDE, extraídos do sistema PDDEINFO, de acordo com o gráfico 30, expõem um panorama preocupante quanto à execução financeira e à prestação de contas das unidades escolares do Pará. O primeiro gráfico evidencia que 109 municípios, de um total de 144 municípios do estado do Pará, apresentaram pendências que resultaram na suspensão dos repasses federais do programa. Essa universalização da suspensão no âmbito estadual não pode ser interpretada como mero descuido pontual, mas como reflexo de problemas estruturais sistêmicos na instância intermediária, representada pela SEDUC/PA.

A situação das suspensões relativas ao PDDE e às Ações Integradas no estado do Pará

em 2024 revela um cenário crítico de gestão e governança nos processos de execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas. O gráfico 31 mostra que 109 municípios apresentam pendências que resultaram em suspensão, representando 75,69% do total de entes municipais vinculados ao programa. Esse dado explicita uma falha sistêmica na coordenação e execução do PDDE no âmbito estadual, sugerindo ausência de mecanismos eficazes de monitoramento, orientação técnica e suporte às UEx.

O gráfico 31, nesse sentido, apresenta o percentual de municípios com unidades escolares inadimplentes, reforçando a extensão e capilaridade do problema: 75,69% dos municípios paraenses tiveram ao menos uma unidade da rede estadual com pendência no ano de 2024.

Gráfico 31 – Relatório sobre suspensão em 2024: percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDE Info.

Importa destacar que a divisão por municípios tem finalidade exclusivamente organizacional, pois todas as UEx mencionadas pertencem à rede estadual de ensino. Assim, os dados não se referem a inadimplências das redes municipais, mas sim à distribuição geográfica dos casos dentro da rede estadual. Esse resultado evidencia que a fragilidade na execução do PDDE é generalizada no território paraense, afetando escolas em diferentes regiões administrativas. A abrangência do problema está associada a falhas sistêmicas, como a ausência de capacitação continuada, dificuldades no uso dos sistemas do FNDE, rotatividade dos gestores escolares e fragilidades no suporte técnico da SEDUC/PA, que comprometeram a capacidade das UEx em atender aos critérios legais e operacionais exigidos pelo programa.

Os dados do gráfico 32, abaixo, aprofundam essa análise ao identificar os motivos

específicos das suspensões. O maior número de ocorrências está relacionado à inadimplência das UEx, com 830 registros, o que representa um volume expressivo de unidades que não prestaram contas adequadamente dos recursos recebidos em exercícios anteriores. Tal inadimplência está muitas vezes relacionada à falta de domínio técnico dos procedimentos exigidos, à instabilidade na composição dos Conselhos Escolares e à ausência de suporte sistemático por parte da SEDUC/PA. Ademais, o número elevado de UEx sem dirigentes ativos (252 casos) e de escolas sem formalização como UEx (220 casos) reforça a ideia de que há falhas graves nos processos de institucionalização e regularização cadastral das unidades escolares e que deveriam ser acompanhadas com maior rigor e frequência pelos órgãos intermediários.

Gráfico 54 – Relatórios de suspensão – tipos de suspensão



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no PPDE Info.

Outros tipos de pendências também revelam a precariedade da gestão financeira escolar. Foram registradas 361 ocorrências de prazos vencidos para resolução de pendências, indicando que mesmo quando os problemas foram identificados, as unidades não conseguiram saná-los a tempo, o que pode estar diretamente relacionado à falta de capacitação técnica e à sobrecarga administrativa. Além disso, inconsistências como CNPJ inválido na Receita Federal (57 casos) e ausência de contas bancárias ativas (36 casos, somando "credor sem conta corrente ativa" e "sem conta ativa dentro do prazo de pagamento") revelam fragilidades operacionais básicas, que poderiam ser evitadas com orientações claras e monitoramento preventivo.

Esse conjunto de evidências aponta para um modelo de descentralização financeira que, embora promova a autonomia das escolas, carece de sustentação institucional para sua plena efetivação. O PDDE, em sua concepção original, visa fortalecer a gestão democrática e a

participação local, permitindo que os recursos públicos sejam aplicados com mais agilidade e adequação às realidades escolares. No entanto, a efetividade dessa política depende de um equilíbrio entre autonomia e acompanhamento técnico, o que não tem sido garantido de forma consistente na rede estadual do Pará. A ausência de suporte contínuo por parte da SEDUC/PA, associada a uma lógica de prestação de contas ainda fortemente verticalizada e burocrática dificulta a responsabilização compartilhada e o engajamento da comunidade escolar no controle social dos recursos.

Como destacam Novaes e Fialho (2010), o modelo de prestação de contas vigente no PDDE se organiza de maneira predominantemente vertical, limitando-se a relações hierárquicas entre os diferentes níveis administrativos (Escola, Secretaria e FNDE). Essa estrutura, embora formalmente eficiente, é pouco sensível às dinâmicas locais e inibe a participação ativa de pais, estudantes e demais membros da comunidade escolar. Uma alternativa a esse modelo seria a adoção de práticas de prestação de contas horizontais, que promovam a transparência interna da escola, o uso de instrumentos acessíveis de divulgação e o estímulo à corresponsabilização coletiva na aplicação dos recursos. Esse modelo é mais compatível com a lógica de descentralização proposta pelo PDDE e potencializa a cultura democrática nas instituições escolares.

O cenário apresentado torna evidente a necessidade de uma revisão estratégica das políticas de apoio técnico e da estrutura de governança do PDDE na rede estadual paraense. A SEDUC/PA deve assumir um papel mais ativo e formativo, investindo na qualificação contínua dos dirigentes escolares e membros das UEx, na criação de núcleos de apoio técnico regionais, no fortalecimento dos canais de comunicação institucional e na produção de materiais de orientação simplificados. Além disso, é necessário repensar os instrumentos e prazos de prestação de contas, adequando-os à realidade das escolas situadas em regiões remotas, com limitações de infraestrutura e conectividade.

Por fim, é fundamental destacar que os problemas de execução do PDDE não podem ser dissociados das desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro. Em um estado como o Pará, marcado por grandes distâncias geográficas, precariedade de serviços públicos e desigualdade socioeconômica, as escolas enfrentam desafios adicionais para cumprir as exigências burocráticas federais. Nesse sentido, as políticas públicas de financiamento educacional, como o PDDE, devem ser permanentemente aprimoradas à luz do princípio da equidade, reconhecendo que condições desiguais exigem tratamentos diferenciados. A lógica

de repasse e controle dos recursos precisa ser sensível aos contextos locais, promovendo mais do que o cumprimento formal de metas: deve fomentar a autonomia real, o fortalecimento da gestão escolar e o direito à educação de qualidade para todos.

Portanto, os dados apresentados apontam para uma urgente necessidade de reestruturação da política de acompanhamento e capacitação das UEx, bem como para o fortalecimento das instâncias intermediárias de controle e suporte técnico, como as Diretorias Regionais de Educação, além de medidas como formações continuadas, acompanhamento sistemático da execução financeira e auditorias preventivas poderiam mitigar significativamente os riscos de suspensão e garantir maior eficácia na aplicação dos recursos do PDDE. A ineficiência na gestão desses recursos compromete diretamente a oferta de uma educação pública de qualidade, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social, onde tais recursos desempenham papel central para a manutenção e melhoria das condições escolares.

A análise dos relatórios de inadimplência e suspensão dos recursos do PDDE no Pará entre 2018 e 2024 evidencia um agravamento significativo dos problemas de gestão dos recursos públicos educacionais. Esse cenário remete a uma reflexão mais ampla, com base na literatura da área de políticas públicas e gestão educacional, sobre as fragilidades estruturais e institucionais que comprometem a efetividade de programas descentralizados como o PDDE.

Adrião e Peroni (2007) chamam atenção para o tensionamento entre a descentralização da gestão e a responsabilização local, que nem sempre vem acompanhada dos devidos recursos técnicos e humanos para garantir uma administração eficiente. No caso do PDDE, a responsabilização das UEx pela execução e prestação de contas de recursos federais impõe uma sobrecarga às escolas, especialmente aquelas situadas em contextos de vulnerabilidade, sem que, muitas vezes, haja a contrapartida de formação, infraestrutura administrativa ou apoio contínuo por parte das secretarias de educação.

Em termos de políticas públicas, o agravamento das inadimplências compromete o fluxo de recursos para as escolas, prejudica a execução de ações pedagógicas e estruturais essenciais, e mina a credibilidade da gestão pública perante os órgãos federais. É fundamental que os dados aqui analisados sejam utilizados como subsídio para o redesenho das estratégias de governança e acompanhamento do PDDE na rede estadual do Pará, com foco na superação dos entraves que comprometem a aplicação eficiente e transparente dos recursos públicos.

A partir da análise integrada dos dados referentes às inadimplências do PDDE e das

ações integradas no Pará entre os anos de 2018 a 2024, bem como dos relatórios de suspensão de repasses em 2024, é possível construir uma discussão crítica e fundamentada sobre os desafios estruturais e institucionais enfrentados pela rede estadual de ensino na gestão de recursos descentralizados. Essa discussão requer articulação com a literatura especializada sobre financiamento da educação, gestão escolar democrática e políticas públicas educacionais.

Os dados revelam um crescimento expressivo das inadimplências em 2024 em todos os subprogramas analisados (PDDE Básico, PDDE Estrutura, PDDE Qualidade e PDDE Educação Integral), com destaque para o aumento abrupto no número de unidades inadimplentes: de 128 registros em 2023 para 546 em 2024. Tal salto, que representa um crescimento de mais de 325%, evidencia não apenas falhas pontuais, mas um colapso sistêmico da capacidade de gestão das UEx. Esse fenômeno se alinha à análise de Adrião (2018), que critica o modelo de descentralização sem suporte técnico adequado, apontando que o repasse direto de recursos às escolas, sem concomitante investimento na formação e no acompanhamento técnico dos gestores escolares, tende a produzir desigualdades e descontinuidade das políticas.

O elevado número de suspensões de recursos em 2024, 1.787 ocorrências no total, somando-se diferentes motivos como inadimplência das UEx (830 casos), ausência de dirigente (252) e vencimento de prazos e inatividade de contas, explicita a sobrecarga imposta às gestões escolares. Esses dados convergem com os estudos de Dourado (2010), que denunciam a fragilidade do regime de colaboração entre entes federados, sobretudo no que diz respeito ao apoio técnico-administrativo. A execução do PDDE requer competências contábeis, jurídicas e administrativas que não podem ser delegadas exclusivamente aos gestores escolares, sob pena de se transformar em um mecanismo de punição institucional.

As consequências da inadimplência e suspensão de recursos transcendem o plano administrativo: atingem diretamente o direito à educação com qualidade, especialmente para os estudantes da rede pública. Como defendem Adrião e Peroni (2010), a efetivação da educação como direito social exige um financiamento adequado, regular e acessível. A suspensão dos repasses, muitas vezes decorrente de aspectos burocráticos (como falhas no CNPJ ou ausência de movimentação bancária), inviabiliza ações essenciais, como aquisição de materiais, manutenção da infraestrutura e execução de projetos pedagógicos.

Além disso, se observou que os programas mais impactados em 2024 foram justamente os voltados à qualidade e à estrutura física das escolas, áreas críticas para a garantia de ambientes de aprendizagem seguros e motivadores. Isso reforça as desigualdades estruturais já

existentes entre as redes e dentro delas, contrariando os princípios de justiça social e equidade.

A análise dos dados também permite um diálogo com as críticas formuladas por Adrião e Peroni (2007) sobre o modelo de performatividade na educação, em que gestores escolares são pressionados a cumprir metas e indicadores burocráticos, muitas vezes sem autonomia real ou condições institucionais. No caso do PDDE, a lógica de responsabilização se manifesta nas penalidades automáticas por inadimplência, independentemente das causas estruturais que a motivam. A ausência de mediação e de estratégias de apoio revela uma gestão tecnocrática, voltada ao controle e ao cumprimento de normas, em detrimento do fortalecimento das práticas educativas e da autonomia escolar.

O cenário identificado no Pará, especialmente em 2024, evidencia a necessidade urgente de reestruturação do modelo de gestão do PDDE. Essa reestruturação deve ir além de ajustes normativos: implica o fortalecimento institucional das secretarias de educação, a ampliação de programas de formação continuada para gestores escolares, a criação de instâncias de apoio técnico descentralizado e a revisão do sistema de penalidades automáticas. Também demanda a efetiva implementação do regime de colaboração entre União, estados e municípios, como preconizado no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2015).

A superação das inadimplências recorrentes e da suspensão de recursos não será possível sem uma abordagem sistêmica e intersetorial, que considere as especificidades territoriais, as desigualdades históricas e a complexidade da gestão educacional. Nesse sentido, a literatura especializada oferece elementos analíticos e normativos indispensáveis para a construção de políticas públicas mais justas, eficazes e sustentáveis.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo central analisar os processos de gestão financeira e de prestação de contas dos recursos do PDDE na rede estadual de ensino no período de 2018 a 2024, com ênfase nos repasses às unidades escolares da rede estadual, nos índices de desempenho das escolas públicas e nos impactos da (in)adimplência na execução das políticas educacionais. A partir de uma abordagem metodológica adotada, foram utilizados dados secundários extraídos de plataformas públicas PDDE Info, Painel IdeGES e SIGPC, além da análise documental de legislações pertinentes.

A investigação demonstrou que embora o PDDE seja concebido como uma política de descentralização orçamentária voltada ao fortalecimento da autonomia escolar e à melhoria da infraestrutura física e pedagógica, sua efetividade depende de múltiplos fatores, especialmente da mediação eficiente da instância estadual. No caso da SEDUC/PA, os dados revelaram uma fragilidade sistêmica no cumprimento de sua função como instância intermediária: entre 2018 e 2024, os valores glosados ultrapassam R\$ 200 milhões, comprometendo significativamente a chegada dos recursos às escolas públicas estaduais. Tais glosas não derivam majoritariamente de falhas nas escolas, mas sim de barreiras na gestão estadual, como insuficiência de planejamento, ausência de suporte técnico às UEx e fragilidades nos processos de prestação de contas.

A análise do IdeGES indicou que o estado do Pará ocupa posições sistematicamente inferiores em comparação com a média nacional e com as redes municipais, sobretudo no que diz respeito aos indicadores de execução financeira e regularidade na prestação de contas. Essa constatação reforça os alertas já feitos por Adrião e Peroni (2007) sobre os riscos da descentralização não acompanhada de políticas de assessoramento técnico e formação continuada para os gestores escolares. Além disso, os baixos índices de desempenho comprometem o acesso das escolas à chamada Parcela Desempenho, mecanismo de redistribuição de recursos baseado em critérios de eficiência na execução. O fato de menos da metade das escolas estaduais do Pará ter acesso a esse complemento financeiro indica que o modelo de descentralização adotado acaba reproduzindo desigualdades internas ao próprio sistema estadual.

Outro achado relevante da pesquisa foi a análise comparativa entre duas escolas da rede estadual, uma adimplente e outra inadimplente, no mesmo período. A escola adimplente, além de receber repasses regulares do PDDE Básico, acessou recursos complementares de ações

integradas como PDDE Estrutura, Educação Conectada, Novo Ensino Médio e Parcela Desempenho. Em contrapartida, a escola inadimplente deixou de receber valores nominais semelhantes, não teve acesso a programas específicos e apresentou descontinuidade nas projeções de repasses ao longo dos anos. Essa diferença compromete diretamente a qualidade das práticas pedagógicas, a manutenção da infraestrutura escolar e a capacidade de resposta às demandas locais. Em um cenário de insuficiência estrutural de recursos para a educação básica, a regularidade e a previsibilidade no repasse de verbas tornam-se essenciais para garantir equidade e justiça educacional.

A análise crítica dos dados permite afirmar que a política de descentralização financeira, tal como implementada pela SEDUC/PA no período analisado, revela-se limitada e marcada por uma lógica de verticalização do controle, como apontam Novaes e Fialho (2010). As escolas continuam dependentes das decisões e da capacidade técnica da instância intermediária para acessar os recursos federais, o que enfraquece os princípios de gestão democrática e autonomia escolar defendidos pela literatura crítica.

Em termos de recomendações, este trabalho sugere que a SEDUC/PA promova uma reformulação de seus mecanismos de apoio à gestão escolar, com foco na formação continuada de gestores das UEx, na revisão dos fluxos internos de prestação de contas e na ampliação da transparência dos processos de distribuição e glosa de recursos. Além disso, é fundamental instituir políticas específicas para os territórios escolares mais vulneráveis, garantindo o suporte necessário para que essas unidades possam receber recurso regularmente.

Como limitação do estudo, reconhece-se a dificuldade de acesso a alguns dados internos da SEDUC/PA que poderiam enriquecer a compreensão sobre os entraves administrativos e operacionais da gestão estadual. Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos de caso em escolas inadimplentes e adimplentes, incorporando a escuta de gestores, professores e membros da comunidade escolar com o intuito de aprofundar os impactos pedagógicos e institucionais da não execução dos recursos descentralizados.

Por fim, reafirma-se a relevância desta pesquisa para o campo do financiamento da educação e para a formulação de políticas públicas baseadas em critérios de equidade. Em um país historicamente marcado por desigualdades regionais e sociais, compreender os limites e desafios da descentralização orçamentária no contexto educacional é um passo essencial para garantir o direito à educação pública, gratuita, de qualidade socialmente referenciada e com justiça distributiva.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas de privatização da educação no Brasil: caracterização a partir do mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Curriculum sem Fronteiras**, p. 8-28, 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n 98. p. 235-267, 2007.
- BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015**. 2018. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/mediadde/GUIADEEXECUODOSRECURSOSDOPDDEv4FINAL.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais**. Brasília, 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. (Série Legislação; n. 193).
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola – Curso PDDE**. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce\\_pdde.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_pdde.pdf). Acesso em: 3 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor – Caderno 01**. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil - Caderno 07**.

Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho Escolar, uma estratégia de gestão democrática da educação pública – Caderno 01**. Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília, 1997. 126p.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.º 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; SANCHES, Ydeliz Coelho de Souza; VIANA, Mariana Peleje. **Gestão democrática de recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária!** São Paulo: FEUSP, 2021.

CARDOSO, José Carlos. **O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

CARVALHO, Natália Juliani; MARIOTINI, Sérgio Donizeti. A função do PDDE: gestão dos recursos financeiros destinados à educação básica. **Caderno de Educação: Ensino e Sociedade**, São Paulo, p. 332-349, 2017.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual do ensino do Pará – 1996 a 2009**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. **Texto para Discussão 745**, Rio de Janeiro, 2000.

CAVALIERE, Ana Maria. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**, v. 20, n. 46, p. 249-259, 2010.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CORRÊA, Frederico dos Remédios Corrêa; CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. A descentralização financeira dos recursos públicos para a Educação Básica e a Política de Fundos. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 84–99, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57792. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57792>. Acesso em: 6 jan. 2025.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira da. As reformas educacionais na América Latina na década de 1990. **Revista Ver a Educação**, [S.I.], v. 12, n. 1, p. 65-88, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/rve/article/view/1002>. Acesso em: 6 jan. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DOURADO, Luís Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Cortez Editora/Edições Fundap, 1999.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2007. p. 119- 130.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, v. 6 n. 10, p. 105-117, 2012. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.173>.

FERRAREZI, Elizabeth; ROMÃO, Gabriela Araújo. **Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola**: proposta conceitual e estudos de avaliabilidade Goiânia: Cegraf UFG, 2024. v. 1. p. 70-170.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomáz T. da; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2021.

GOMES, Natiane Portilho. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Cametá (PA): transferências de recursos e prestações de contas dos Conselhos Escolares no período de 2009 a 2019**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação e Cultura) – Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura, Universidade Federal do Pará, Cametá, 2021.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

JORDÃO, Paulo. EXCLUSIVO – Governo Helder não prestou contas e escolas públicas deixaram de receber R\$ 37 milhões. **Ver-o-Fato**, 2021 Disponível em: <https://ver-o-fato.com.br/exclusivo-governo-helder-nao-prestou-contas-e-escolas-publicas-deixaram-de-receber-r-37-milhoes/>. Acesso em: 4 maio. 2025.

MADZA, Edinir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças:** para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa dinheiro direto na escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015).** Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

MINAYO, Maria Cecília S. (org). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MINAYO, Maria Cecília S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, 2012.

NOGUEIRA, Renan Moreira. **Os sentidos da participação social no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): trajetórias no contexto da racionalidade neoliberal.** 2022. 165 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE**, v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação básica no Brasil. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 13, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22491/2236-5907135613>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PAES LOUREIRO, João de Jesus. Descentralização, municipalização e Fundef no Pará. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral; GÓMEZ, Alfredo Sarmiento. **Descentralização da educação:** novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP/Cortez Editora, 2001.

**PARÁ. Manual de orientações de execução do Programa Dinheiro na Escola Paraense (Prodep).** 2023. Disponível em: [https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/portal\\_seduc/Manual%20de%20Execucao%20-%20Prodep%20-%20v6-6d96c.pdf](https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/portal_seduc/Manual%20de%20Execucao%20-%20Prodep%20-%20v6-6d96c.pdf). Acesso em: 4 maio. 2025.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Direto na Escola:** uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Inep, 2007.

PINTO, José Marcelino de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **ECCOS-Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.v8i1.457>. Acesso em: 25 ago. 2025.

REIS, Antônio Cláudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no estado do Pará**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SEM prestar contas, escolas do Pará tiveram R\$ 37 milhões de recursos bloqueados pelo FNDE. **G1 Pará**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/01/11/sem-prestar-contas-escolas-do-para-tiveram-r-37-milhoes-de-recursos-bloqueados-pelo-fnde-em-2021.ghml>. Acesso em: 4 maio. 2025.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.