



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO –  
MODALIDADE PROFISSIONAL – PPGE-MP

LUCIANA NAZARÉ DE SOUZA FRANCK

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

BRASÍLIA-DF

2021

LUCIANA NAZARÉ DE SOUZA FRANCK

**A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, na Modalidade Profissional (PPGE-MP), da Universidade de Brasília (UnB), na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Alcyone Vasconcelos

BRASÍLIA-DF

2021

**Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

F822g

Franck, Luciana Nazaré de Souza

A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da educação: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola / Luciana Nazaré de Souza Franck; orientador Alcyone Vasconcelos. – Brasília, 2021.

141 f.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 2021.

1. Gestão de recurso. 2. Descentralização. 3. Autonomia. 4. *Accountability*. 5. Controle Social. I. Vasconcelos, Alcyone, orient. II. Título.

**LUCIANA NAZARÉ DE SOUZA FRANCK**

**A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DINHEIRO  
DIRETO NA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, na Modalidade Profissional (PPGE-MP), da Universidade de Brasília (UnB), na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 15 de outubro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Alcyone Vasconcelos

Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UnB) (Orientadora)

---

Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UnB) (Examinador)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Cinara Gomes de Araújo Lobo

Universidade de Brasília (UnB) – Examinadora Externa

---

Prof. Dr. Remi Castioni

Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UnB) (Suplente)

*Dedico esta dissertação aos meus pais maravilhosos, Maria de Lourdes e Walter – in memoriam, bem como aos meus irmãos, Ana, Livia e Waltinho, que sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos, mesmo separados pela distância. Faço uma dedicatória especial ao meu amado Arilson, pois, sem seu apoio, este estudo não seria possível, e aos meus filhos queridos, Gabriel e Thiago.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Senhor dos Exércitos, meu Pai Amado, por me acompanhar sempre nas minhas batalhas e nos meus sonhos.

À minha orientadora inspiradora, Dra. Alcyone Vasconcelos, pela paciência, pelo apoio dado em todas as etapas da pesquisa e por todos os ensinamentos – você sempre terá minha admiração, muito obrigada!

Ao professor Dr. Bernardo Kipnis, pela excelente orientação e por me indicar o melhor percurso metodológico para desenvolver a dissertação.

À Professora Dra. Cinara Lobo, pelas significativas contribuições em diferentes etapas da realização do trabalho.

Ao Professor Dr. Remi Castioni, pela disponibilidade de participar como examinador suplente.

Aos meus pais, que sempre lutaram por mim e serão sempre os melhores pais do mundo.

Ao meu esposo Arilson, amor da minha vida, que está comigo nesta jornada diariamente. Agradeço-te por tudo!

Aos meus filhos, Gabriel e Thiago, que são mimos do Criador para mim.

A toda minha família, em especial aos meus queridos irmãos: Ana, Livia e Waltinho – amo vocês!

À monitora Elessandra Cruz, pelas significativas contribuições.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Às professoras do Mestrado Acadêmico, Dra. Cátia Piccolo e Dra. Benedetta Bisol – agradeço pelos conhecimentos repassados que agregaram valor ao meu estudo.

Aos meus amigos voluntários no Projeto Resgate e Amigos na Dor. É bom saber que vocês sempre oraram e torceram por mim neste sonho.

Aos meus companheiros do mestrado, pela amizade que tornou a caminhada menos exaustiva.

Aos meus colegas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

À Universidade de Brasília, aos secretários, bibliotecários, coordenadores, diretores, professores e demais funcionários.

Às prezadas Rafaela, Glaucia e Carmem pela revisão textual e relativa à ABNT.

A todos que contribuíram, direta e indiretamente, para realização deste trabalho.

“No jardim sem cores, no tempo  
dará flores. Se plantei chorando,  
sorrindo eu vou voltar!”

*(Marcela Taís)*

## RESUMO

Este estudo tem como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Foram consultadas fontes estatísticas públicas, disponibilizadas por órgãos como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Esta pesquisa apresentou a seguinte questão norteadora: Por que parte dos municípios brasileiros conseguem apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outros não? No primeiro momento da análise, a metodologia utilizada foi uma abordagem quantitativa, que empregou estatística descritiva, correlação linear de Pearson e regressão múltipla para análise das variáveis selecionadas. Foi constatada uma correlação fraca e que as variáveis selecionadas não foram suficientes para explicar os diferentes desempenhos da gestão de recursos no PDDE. No segundo momento, a metodologia foi de natureza qualitativa, utilizando a técnica de entrevistas semiestruturadas e, para a interpretação dos dados, a análise de conteúdo, de Bardin (2016). Ficou evidenciado que a rotatividade, a insegurança ou o medo em aplicar os recursos, a questão da falta de informação/comunicação e a necessidade de capacitação dos gestores são fatores que contribuem, segundo a percepção dos entrevistados, para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos no PDDE. Além disso, os dados analisados neste trabalho reforçam a necessidade de melhor capacitação para os gestores de recursos, bem como mais monitoramento local e regional, sobretudo para a Região Norte. Além disso, recomenda-se a utilização de indicadores de gestão, a melhoria do processo de prestação de contas, o fortalecimento do papel do controle social e a formulação de políticas orientadoras sobre programas e ações, em apoio aos pequenos municípios, principalmente para aqueles que estão em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, visando a melhorar o desempenho da gestão dos recursos públicos repassados no âmbito educacional.

**Palavras-chave:** Gestão de recurso. Descentralização. Autonomia. *Accountability*. Controle Social.

## ABSTRACT

This study focuses on the performance analysis of the decentralized management of public resources transferred by the Direct Money at School Program (PDDE). Public statistical sources were consulted, made available by bodies such as the National Fund for Education Development (FNDE), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep), and the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (Firjan). This research presented the following guiding question: Why are some of the Brazilian municipalities able to present a satisfactory performance in the management of resources and others not? At the first moment of the analysis, the methodology used was a quantitative approach, which used descriptive statistics, Pearson's linear correlation and multiple regression to analyze the selected variables. A weak correlation was found and that the selected variables were not sufficient to explain the different performances of resource management in the PDDE. In the second moment, the methodology was qualitative in nature, using the technique of semi-structured interviews and for data interpretation, Lawrence Bardin's Content Analysis (2016) was chosen. It was evident that turnover, insecurity or fear in applying resources, the issue of lack of information/communication and the need for training of managers are factors that contribute, according to the perception of respondents, to explain the different performances of decentralized management of the resources in the PDDE. In addition, the data analyzed in this work reinforce the need for better training for resource managers, as well as more local and regional monitoring, especially for the Northern Region. In addition, it is recommended the use of management indicators, the improvement of the accountability process, strengthening the role of social control, the formulation of guiding policies on programs and actions, in support of small municipalities, especially for those in regions of greater socioeconomic vulnerability, aiming to improve the performance of the management of public resources transferred in the educational sphere.

**Keywords:** Resource management. Decentralization. Autonomy. Accountability. Social Control.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE.....	17
Figura 2 – IdeGES baixo e muito baixo em 2018 .....	85
Figura 3 – IdeGES alto e muito alto em 2018 .....	86
Figura 4 – IdeGES médio em 2018 .....	87
Figura 5 – IdeGES baixo e muito baixo em 2018 .....	96
Figura 6 – IdeGES alto e muito alto desempenho no PDDE em 2018.....	97
Figura 7 – IdeGES médio desempenho no PDDE em 2018.....	98

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento do PDDE Básico de 2015 a 2021 .....	15
Gráfico 2 – Desempenho do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018.....	17
Gráfico 3 – Desempenho do PDDE na rede municipal em 2018 .....	44
Gráfico 4 – Orçamento do PDDE Básico de 2015 a 2021 .....	53
Gráfico 5 – Índice de desempenho da gestão descentralizada do PDDE na rede municipal/2018 .....	65
Gráfico 6 – Desempenho do IdeGES por região geográfica no ano de 2018.....	70
Gráfico 7 – Desempenho dos municípios no IdeGES e população residente estimada .....	75
Gráfico 8 – Desempenho dos municípios no IdeGES e sua relação com o IFDM .....	78
Gráfico 9 – Gráfico desempenho dos municípios no IdeGES e as metas do Ideb/2019 .....	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações agregadas do PDDE.....	14
Quadro 2 – Variáveis e fontes de dados para análise estatística .....	21
Quadro 3 – Caracterização dos atores .....	23
Quadro 4 – Taxinomia da descentralização por Tobar (1991) .....	27
Quadro 5 – Tipos de execução da política pública conforme Rivas (1991).....	28
Quadro 6 – Principais vertentes sobre descentralização por Piera (1992) .....	30
Quadro 7 – Dimensões de <i>accountability</i> por Koppell (2005).....	35
Quadro 8 – Caracterização dos atores .....	41
Quadro 9 – Variáveis para análise estatística .....	68

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo de execução financeira do PDDE (2012) .....	18
Tabela 2 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: região geográfica e UF no ano de 2018 .....	71
Tabela 3 – Frequência de desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada .....	74
Tabela 4 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: emprego e renda – educação – saúde (IFDM) .....	77
Tabela 5 – Frequência dos municípios – IdeGES-PDDE e as metas 2019 do Ideb .....	79
Tabela 6 – Estatística descritiva das variáveis .....	82
Tabela 7 – Correlação entre as variáveis .....	83
Tabela 8 – Resumo do modelo .....	83
Tabela 9 – ANNOVA .....	83
Tabela 10 – Coeficientes .....	84
Tabela 11 – Porte populacional dos municípios .....	99

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDCE	Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
EC 95	Emenda Constitucional 95
EEx	Entidade Executora
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Programa Formação Pela Escola
GRU	Guia de Recolhimento da União
IAd	Índice de Adesão ao PDDE
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IdeGES	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada
IdeGES-PDDE	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEx	Índice de Execução de Recursos
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IGV	Indicador de Gestão Vulnerável
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IrPC	Índice de Regularidade com Prestação de Contas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
OCDE	Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PE	Pernambuco

PPGE-MP	Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional
PPP	Projeto Político Pedagógico
PR	Paraná
RS	Rio Grande do Sul
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SalUM	Saldo do último mês do período
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SME	Secretaria Municipal de Educação
SP	São Paulo
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEs	Unidades Federativas
UEx	Unidades Executoras Próprias
UnB	Universidade de Brasília
VTD	Valor Total de Dedução
VTE	Valor Total Executado

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	A CONTEXTUALIZAÇÃO, A PROBLEMÁTICA E A JUSTIFICATIVA.....	14
1.2	OBJETIVOS.....	20
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos.....</b>	<b>20</b>
1.3	CAMINHOS METODOLÓGICOS .....	21
1.4	ESTRUTURA.....	23
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>25</b>
2.1	DESCENTRALIZAÇÃO .....	25
2.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> .....	34
<b>3</b>	<b>PERCEPÇÕES DE ATORES SOBRE O DESEMPENHO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) .....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) NOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO .....</b>	<b>93</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
	<b>APÊNDICE A – INDICADOR PARA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>117</b>
	<b>APÊNDICE B – PROPOSTA DE AÇÃO DE APRENDIZAGEM PARA GESTORES DE RECURSOS DO PDDE E AÇÕES AGREGADAS.....</b>	<b>123</b>
	<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS ....</b>	<b>130</b>
	<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>	<b>132</b>
	<b>APÊNDICE E – CATEGORIAS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO.....</b>	<b>134</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A CONTEXTUALIZAÇÃO, A PROBLEMÁTICA E A JUSTIFICATIVA

Este estudo<sup>1</sup> tem como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia<sup>2</sup> criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968), e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969 (BRASIL, 1969).

A autarquia é responsável pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), como, por exemplo, os projetos de Registro de Preço Nacional, Caminho da Escola e Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, bem como as políticas de Alimentação Escolar, Livro Didático, Transporte Escolar e Dinheiro Direto na Escola.

Criado em 1995, o PDDE foi escolhido para o presente estudo pelo fato de ter por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. O referido programa também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (BRASIL, 2020a).

O PDDE engloba várias ações que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, embora a transferência e gestão dos recursos sigam os mesmos moldes operacionais do Programa Dinheiro Direto na Escola. Atualmente, as ações agregadas são as seguintes:

Quadro 1 – Ações agregadas do PDDE

EIXO	AÇÕES AGREGADAS
PDDE Qualidade	Emergencial Educação Conectada Novo Ensino Médio
PDDE Estrutura	Água e Esgotamento Sanitário Escola Acessível

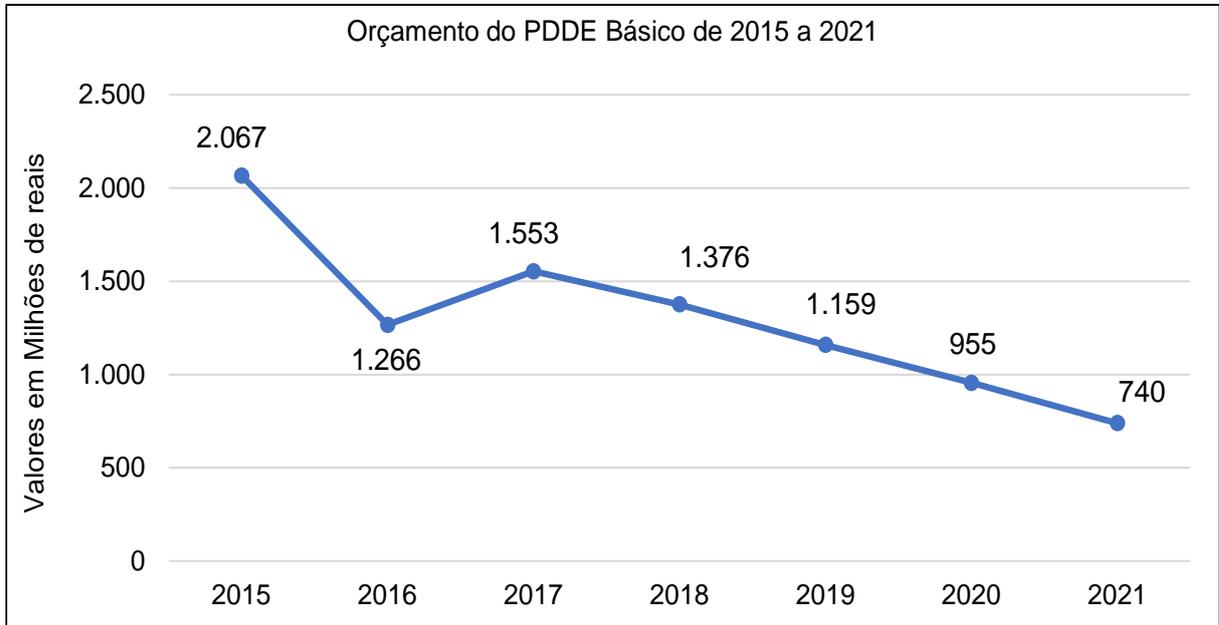
Fonte: Elaborado pela autora com base no Portal do FNDE (BRASIL, 2020b).

<sup>1</sup> O estudo é requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, na Modalidade Profissional (PPGE-MP), da Universidade de Brasília (UNB), na área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE).

<sup>2</sup> Autarquia: “Palavra derivada do grego *autos-arkhé*, com a significação de autonomia, independência, foi trazido para linguagem jurídica, notadamente do Direito Administrativo, para designar toda organização que se gera pela vontade do Estado, mas a que se dá certa autonomia ou independência, organização esta que recebeu mais propriamente a denominação de autarquia administrativa” (SILVA, 1999).

Para a execução do PDDE Básico, os recursos financeiros disponibilizados foram os seguintes (Gráfico 1) entre 2015 e 2021:

Gráfico 1 – Orçamento do PDDE Básico de 2015 a 2021<sup>3</sup>



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos Programas do FNDE (PORTAL FNDE, 2021a).

Na análise do Gráfico 1, observa-se que o orçamento do programa, nos períodos de 2015 a 2021, iniciou com um montante de R\$ 2,067 bilhões e, no final do período, encerrou com aproximadamente R\$ 740 milhões, ou seja, teve um declínio orçamentário de aproximadamente R\$ 1,326 bilhão. Mesmo com o seu orçamento cada vez mais reduzido, o PDDE tem que cumprir a sua missão, que é prestar assistência técnica e executar ações que contribuam para melhorar a infraestrutura de apoio à educação básica de qualidade a todas as crianças e jovens.

É notório que a redução nas verbas para a educação tem ocorrido de maneira recorrente, não somente no orçamento dos programas do FNDE, como também em outros setores governamentais. Embora sejam reconhecidas as dificuldades de ordem econômica e financeira vivenciadas no país, há um posicionamento quase consensual de que medidas governamentais

<sup>3</sup> Valores atualizados com base no IGP-M (FGV) em 03/09/2021.

adotadas nos últimos anos, como, por exemplo, a austeridade fiscal<sup>4</sup> e a Emenda Constitucional nº 95<sup>5</sup> (EC95), contribuíram para tal cenário, como apontam Rossi *et al.* (2019).

Em relação ao monitoramento da gestão desse orçamento, a autarquia criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que é um instrumento disponibilizado para acesso público com o objetivo de mensurar o desempenho<sup>6</sup> da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional. Seu objetivo é 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.

Ele agrega três índices relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão<sup>7</sup>, execução e prestação de contas dos recursos. Os índices foram, nas Especificações Técnicas do Painel (BRASIL, 2020a), definidos como:

- a) Índice de Adesão ao PDDE (IAd): mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período. Em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período;
- b) Índice de Execução de Recursos (IEx): mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades;
- c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC): calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx. (BRASIL, 2020a, p. 4).

O cálculo do IdeGES-PDDE é realizado mediante aplicação de função exponencial sobre a média de seus componentes individuais (IAd, IEx e IrPC). No tocante à definição das

---

<sup>4</sup> A austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. As práticas políticas em nome dessa ideia assumiram protagonismo no Brasil em 2015, como um plano de ajuste de curto prazo da economia brasileira. Porém, em 2016, os princípios da austeridade passaram a nortear o setor público de forma estrutural com a Emenda Constitucional 95 (EC95) que impõe uma redução do tamanho relativo do Estado para os próximos 20 anos. Essa nova forma de gestão do orçamento público tem consequências macroeconômicas e distributivas e condiciona a capacidade dos governos de induzir o crescimento econômico e de promover o bem-estar social, conforme discutido na literatura econômica. Tal mudança também afeta o financiamento da atuação pública em diversos campos sociais como na educação (ROSSI *et al.* 2019, p. 1).

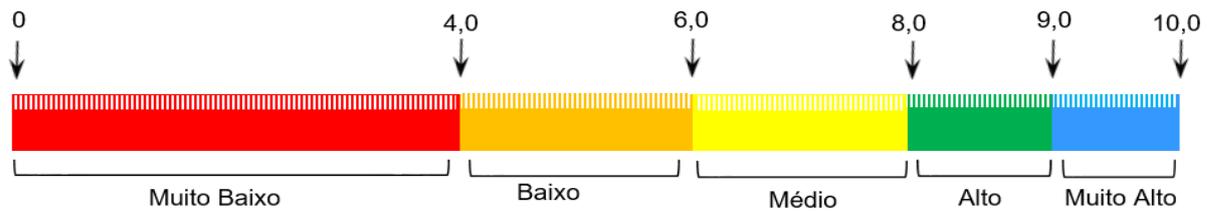
<sup>5</sup> A Emenda Constitucional n.º 95, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. Trata-se de uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2016; WIKIPÉDIA, 2020).

<sup>6</sup> No caso da Administração Pública, o desempenho refere-se à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou ao cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente ou a um órgão. (GARCIA, 2015 *apud* SOUTO, 2019, p. 22).

<sup>7</sup> A adesão é feita pelo sistema PDDEweb, disponível em: [www.fnde.gov.br/pdde](http://www.fnde.gov.br/pdde). Para todas as escolas com mais de 50 alunos, é obrigatório possuir Unidade Executora Própria (Uex). Conforme Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018), as UEx devem atualizar o cadastro anualmente, até o último dia útil de outubro de cada exercício, para terem direito a receber os recursos.

faixas de classificação e seus respectivos intervalos, que são apresentadas na Figura 1, cabe destacar que foi considerada a distribuição da curva normal das notas dos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, aproximando para números inteiros, de maneira a favorecer a comunicação e compreensão dos usuários do painel, conforme consta no Manual de Especificação Técnica do FNDE de 2020 (BRASIL, 2020a).

Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE

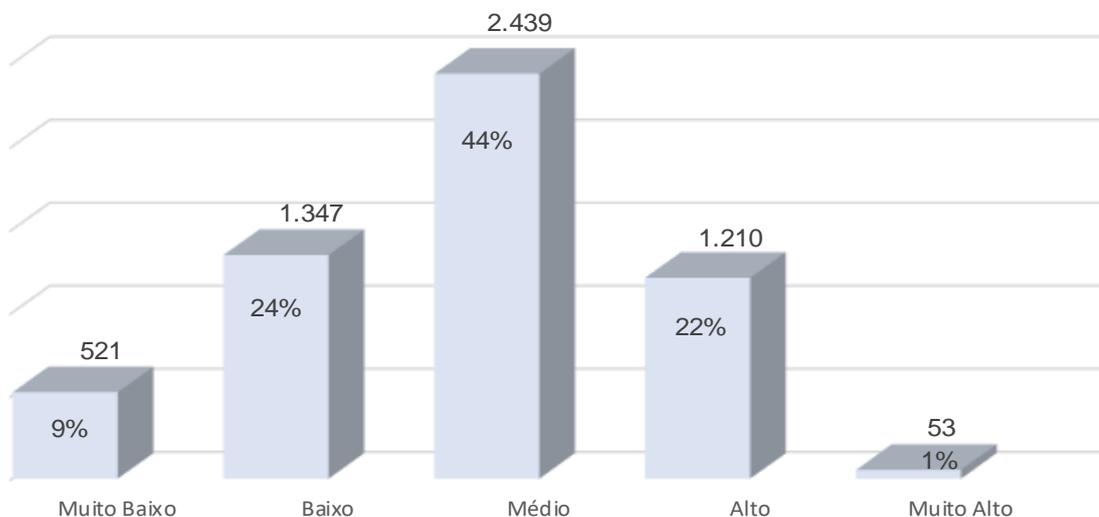


Fonte: Manual de Especificação Técnica do FNDE de 2020 (BRASIL, 2020a).

De acordo com o Manual de Especificação Técnica do FNDE (BRASIL, 2020a), a proposta do painel parte do pressuposto de que o bom desempenho não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão) e se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas).

Segundo o Painel IdeGES-PDDE<sup>8</sup>/2020 (BRASIL, 2020b), o desempenho da gestão do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018 foi o seguinte, conforme o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Desempenho do PDDE na Rede Municipal no ano de 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Painel IdeGES-PDDE 2020 (BRASIL, 2020b).

<sup>8</sup> Dados coletados com base no Painel do IdeGES 2020 no Portal do FNDE (BRASIL, 2020b).

Na análise do Gráfico 2, observa-se que, dos 5.570 municípios, 521 (9%) tiveram desempenho muito baixo e 1.347 (24%) apresentaram desempenho baixo, totalizando cerca de 1.868, ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado satisfatório.

A respeito dos municípios com desempenho médio, constatou-se que eles foram 2.439, representando quase 44% do total. Os municípios que apresentaram alto desempenho foram 1.210 (22%); e muito alto, 53 (1%), ambos totalizando 1.263 (23%).

Além dos diferentes desempenhos, outrossim, relacionados à gestão dos recursos dos programas das políticas públicas de financiamento descentralizado, apontado principalmente nos Relatórios de Monitoramento do FNDE, há o problema do estoque de saldos que ficam nas contas bancárias, e não são executados pelas entidades.

No ano de 2012, por exemplo, do total de recursos repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola e ações agregadas<sup>9</sup>, uma parte não tinha sido executada tempestivamente, ou seja, tais recursos ficaram nas contas bancárias<sup>10</sup> das Unidades Executoras Próprias (UEX) e não foram utilizados na realização dos objetivos dos programas, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Resumo de execução financeira do PDDE (2012)

	Valor Repassado – R\$ (a)	Saldo em 31/12 – R\$ (b)	Inexecução – % (b/a)
<b>PDDE e Ações I</b>	848.361.138,00	379.435.120,42	44,7
<b>Mais Educação</b>	890.082.833,20	670.986.372,03	75,4
<b>PDE Escola</b>	282.981.000,00	146.119.218,43	51,6
<b>Total</b>	2.021.425.218,20	1.196.540.710,88	59,2

\*Grupo que abrange o PDDE e as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível e Escola do Campo.

Fonte: COMAG/FNDE *apud* Lobo e Lustosa (2019, p. 7).

Segundo o Relatório de Pesquisa – Monitoramento de saldos de 2012, citado por Lobo e Lustosa (2019), o total repassado pelo programa e por ações agregadas em 2012 excedeu a quantia de R\$ 2 bilhões. No término do exercício, R\$ 1,2 bilhão não tinha sido executado, correspondendo 59,2% do total repassado.

<sup>9</sup> Ações agregadas são transferências financeiras para fins específicos. Em 2012, eram classificadas em três grupos: o Novo Mais Educação, que compreende as atividades de educação integral em jornada ampliada; o PDDE Estrutura, constituído das ações Água na Escola, Escola do Campo, Escola Sustentável e Escola Acessível; e o PDDE Qualidade, composto das ações Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador, Mais Cultura nas Escolas e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

<sup>10</sup> A Resolução n.º 10/2013 (BRASIL, 2013) determina que os recursos do PDDE, enquanto não utilizados, sejam aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de utilização for superior a um mês; ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado rastreada em títulos da dívida pública, se a previsão de utilização for inferior a um mês. Ou deverão ser devolvidos os recursos independentemente do fato gerador que lhes deu origem, mediante utilização da Guia de Recolhimento da União (GRU).

Em relação à Educação Integral, os repasses foram de maior quantidade (R\$ 890 milhões) e com o maior índice de inexecução (75,4%), com cerca de R\$670 milhões não executados. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), cujos repasses somaram R\$ 283 milhões, ficou na segunda posição de não utilização dos recursos. Por fim, o grupo do PDDE e Ações I demonstrou melhor desempenho, porém, no final do exercício, apresentou mais de R\$ 379 milhões não utilizados (BRASIL, 2014, p. 8).

A respeito do assunto, Lobo e Lustosa (2019), após estudos sobre o Programa Mais Educação<sup>11</sup>, que é uma das ações agregadas, apontam que, embora haja uma diversidade de fatores que ocasionaram o acúmulo de saldos, é possível agrupá-los em três causas principais:

- a. não assunção pelos entes federados dos custos de execução do programa para viabilizar a infraestrutura necessária e a contratação de pessoal para executá-lo e geri-lo;
- b. não previsão de regras que clarificassem os critérios para participar do programa, calendário de transferências e que flexibilizassem o uso dos recursos à realidade da escola;
- c. carência de sistemas de informação analíticos, acessíveis e de fácil operação que possibilitassem às secretarias de educação e a sociedade monitorar e controlar a aplicação de recursos. (LOBO; LUSTOSA, 2019, p. 1297).

Diante desse cenário, no qual se observa que recursos<sup>12</sup> não foram utilizados para beneficiar as escolas do país, e levando em conta a demanda reivindicada pela sociedade por mais recursos na educação, este estudo levantou a seguinte questão norteadora: “Por que uma parte dos municípios brasileiros conseguem apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outros não?”. O estudo se propôs a explorar a possível influência de certos fatores nesse desempenho da gestão dos recursos descentralizados.

Em virtude da importância do tema, a pesquisadora, em razão de ser servidora do FNDE e ter atuado na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola na esfera federal durante alguns anos, escolheu estudar sobre os diferentes desempenhos da gestão descentralizada do referido programa. Soma-se a isso o fato de a pesquisadora acreditar que um programa educacional bem planejado e implementado, uma gestão voltada para a eficiência, a eficácia e

---

<sup>11</sup> O Programa Mais Educação/Novo Mais Educação foi uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza; e educação econômica (PORTAL DO MEC, 2021).

<sup>12</sup> Segundo o Painel IdeGES, o saldo do último mês do período (SalUM) foi R\$ 453.974.764,29 no PDDE Básico, que atendeu 135.467 entidades no ano de 2018 (BRASIL, 2020b).

a efetividade<sup>13</sup>, aliada a uma prestação de contas com responsabilização (*accountability*) dos recursos repassados e a utilização dos indicadores, como ferramentas, podem contribuir para uma efetiva política educacional do país.

## 1.2 OBJETIVOS

Para Kipnis (2004, p. 36), “em qualquer planejamento há necessidade de direção e, dessa maneira, definição de objetivos”. Em relação à pesquisa, o mesmo autor afirma que os objetivos realizam duas funções: “a) informam o propósito do pesquisador com aquele estudo; b) possibilitam, ao final, uma avaliação do estudo feito, ou seja, saber se o pesquisador alcançou aquilo a que se propôs”. Esta pesquisa teve os seguintes objetivos:

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar o desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Descrever o perfil dos municípios de acordo com o desempenho na gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Analisar a relação entre o desempenho da gestão do PDDE com as seguintes variáveis: População residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal;
- Analisar as diferentes percepções de atores sobre a gestão descentralizada de recursos do PDDE;
- Identificar fatores que influenciam no desempenho e na gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola; e

---

<sup>13</sup> Para o Tribunal de Contas da União (TCU), os termos são assim definidos: eficiência é “definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”. Eficácia é “definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”. Efetividade diz respeito “ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (TCU, 2010, p. 11).

- Propor um produto técnico para o aprimoramento de procedimentos e rotinas aplicáveis ao PDDE.

### 1.3 CAMINHOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho buscou, através de pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa, analisar a gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, no ano de 2018, como recorte temporal, na rede de ensino municipal, bem como a percepção dos atores envolvidos com o PDDE.

Este estudo apresenta a seguinte questão norteadora: por que uma parte dos municípios brasileiros conseguem apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outros não?

A pesquisa pretendeu abordar as seguintes hipóteses:

- Quanto mais baixo o nível socioeconômico do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Quanto menor o porte populacional do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do PDDE; e
- Quanto menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola, menos satisfatório é o desempenho nas metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Por oportuno, em relação à análise quantitativa, as variáveis consideradas relevantes para a realização deste trabalho acadêmico são apresentadas, de maneira sucinta, no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis e fontes de dados para análise estatística

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	FONTE	ANO BASE
IdeGES-PDDE	- Índice de regularidade com prestação de contas - Índice de adesão - Índice de execução de recursos	Painel IdeGES-PDDE	2018/2020
DEMOGRÁFICA	- População residente estimada	SIDRA/IBGE	2020
GEOGRÁFICA	- Região geográfica, - Unidade da Federação	SIDRA/IBGE	2017
IDEB	- Fluxo escolar - Médias de desempenho nos exames	INEP	2020
IFDM	- Emprego e renda - Educação - Saúde	SISTEMA FIRJAN	2018

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2020), Firjan (2018), IBGE (2017; 2020) e Inep (2020a, 2020b).

No decorrer da pesquisa para a referida análise, as ferramentas estatísticas descritivas aplicadas foram as seguintes: correlação linear de Pearson e regressão múltipla.

No tocante à amostragem, o universo da pesquisa foi definido, a princípio, com todos os 5.570 municípios brasileiros que receberam recursos no PDDE Básico na rede municipal de ensino no ano de 2018, como recorte temporal. Entretanto, notou-se que muitos municípios não tiveram os indicadores calculados em razão da falta de informações ou de dados incorretos ou indisponíveis<sup>14</sup>. Em virtude disso, o universo da pesquisa ficou definido com 5.002 municípios.

A respeito da análise qualitativa, este estudo utilizou a técnica de entrevista semiestruturada, e a interpretação dos dados foi realizada através da análise de conteúdo, de Bardin (2016)<sup>15</sup>, para verificar a percepção dos atores envolvidos no PDDE, bem como identificar outros fatores que afetam o desempenho da gestão descentralizada do referido programa.

Em relação à técnica de entrevista, Salvador (1980, *apud* SOARES, 2011, p. 239) ressalta que os pesquisadores recorrem a essa técnica “sempre que têm necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais, podendo estes serem fornecidos por determinadas pessoas”.

Ribeiro (2008) acrescenta que a entrevista é:

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores subjacentes ao comportamento, o que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores. (RIBEIRO, 2008, p. 141).

Para Brauer *et al.* (2000 *apud* SOARES, 2011, p. 241), a compreensão oferecida pela entrevista pode fornecer informação contextual valiosa para explicar alguns achados específicos.

Segundo Duarte (2005), a entrevista é:

[...] um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer. Nesse percurso de descobertas, as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer

<sup>14</sup> Na tabela do Ideb para o Ensino Fundamental – Anos iniciais, não constam dados de alguns municípios em virtude de: número de participantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) insuficiente para que os resultados sejam divulgados e solicitação de não divulgação, conforme Portaria Inep nº 410 de 03 de novembro de 2011, ou Portaria Inep nº 304 de 24 de junho de 2013. Em relação ao IFDM, a tabela consultada consta municípios com dados não disponíveis “ND”.

<sup>15</sup> Em 1977, Bardin publicou a obra *L'analyse de contenu*, na qual o método foi configurado em detalhes, servindo de orientação e principal referência até os dias atuais (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

prospectivas. Possibilitam ainda identificar problemas, micro interações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um a tema e explicar fenômenos de abrangência limitada. (DUARTE, 2005, p. 1).

Neste estudo foram realizadas 11 (onze) entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido, tais como: representantes do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; representantes das Secretarias Municipais, Estaduais e Distritais; e Presidentes das Unidades de Execução Própria, de acordo com o Quadro 3.

Quadro 3 – Caracterização dos atores

ATORES	CARGO	TEMPO DE EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO	CARGO
A1	- Coordenador (FNDE)	Mais de 10 anos	Doutorado	Efetivo
A2	- Coordenador (FNDE)	11 anos	Pós-graduação (não especificou)	Efetivo
A3	- Ex-coordenador do Monitoramento do PDDE/FNDE	Mais de 12 anos	Mestrado	Efetivo
A4	- Ex-coordenador do PDDE/FNDE - Coordenador no MEC	25 anos	Pós-graduação (não especificou)	Efetivo
A5	- Coordenador financeiro da EEx <sup>16</sup>	25 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A6	-Técnico de Apoio da EEx	12 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A7	- Docente - Assessor do Setor de prestação de contas dos programas na EEx	20 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A8	- Assessor especialista na EEx	4 anos	Superior completo	Temporário
A9	- Assessor especialista na EEx - Coordenador pedagógico em escola	13 anos	Superior completo	Estatutária
A10	- Vice-diretor	9 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A11	- Técnico pedagógico	10 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 1.4 ESTRUTURA

O texto desta dissertação foi dividido em seis capítulos, incluindo introdução – contemplando a contextualização, os objetivos, a problemática, a justificativa, os caminhos metodológicos e a estrutura – e as considerações finais.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, que foi dividida em duas seções. Na primeira seção, foi abordada a temática descentralização. Na segunda seção, foi contextualizado o termo *accountability*.

<sup>16</sup> Entidades Executoras (EEx) – Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado ou do DF.

No terceiro capítulo, são apresentados os resultados gerados na pesquisa qualitativa, que teve como objetivo: analisar as diferentes percepções de atores sobre a gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa e exploratória, empregando a técnica de entrevistas semiestruturadas, e a interpretação dos dados foi através da análise de conteúdo, de Bardin (2016).

O quarto capítulo apresenta os resultados e a discussão dos dados da parte quantitativa da pesquisa em formato de um artigo intitulado *Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios*, que buscou construir um perfil para os municípios que apresentaram diferentes desempenhos na gestão dos recursos do programa, conforme o Painel do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (BRASIL, 2020b).

No segundo momento, analisou-se a relação entre o referido índice e as seguintes variáveis: população residente estimada; e emprego e renda – educação – saúde – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), utilizando os métodos estatísticos correlação de Pearson e regressão múltipla.

Por fim, o quinto capítulo traz o produto técnico como requisito obrigatório estabelecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional (PPGE-MP). Em virtude disso, este estudo apresentou duas propostas: um indicador para identificar a gestão com vulnerabilidade na execução dos recursos, bem como uma proposta de capacitação para gestores dos recursos do PDDE e ações agregadas no formato de trilhas com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento dos programas e ações das políticas públicas descentralizadas de financiamento no âmbito da educação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão tratados os seguintes temas: descentralização e *accountability*, que são necessários à fundamentação do trabalho.

### 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO

O assunto descentralização não é um elemento novo – há registros na literatura clássica, desde as obras sobre Teoria do Estado até aquelas específicas da área da Administração. A discussão sobre o tema vislumbra uma diversidade de entendimentos e de concepções valorativas, tanto na literatura internacional quanto na nacional. (GUINMARÃES, 2002).

Almeida (2005) afirma que, na literatura pormenorizada, a expressão descentralização está longe de ter um significado exato. O autor destaca que o termo descentralização tem:

[...] sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado. (ALMEIDA, 2005, p. 90).

E Azevedo (2002, p. 54) acrescenta que a descentralização:

[...] é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa para a transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas.

Para Zanette (2018), não há como dialogar sobre descentralização sem fazer uma comparação com desconcentração, pois, embora os termos sejam diferentes, ambos caminham sempre juntos.

Em contrapartida, Casassus (1995) aponta que desconcentração e descentralização são fenômenos distintos. O mesmo autor, citando Caetano (1988), define que:

[...] a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto [...] a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração refletiria um movimento de cima para baixo e a descentralização um movimento de baixo para cima. (CAETANO, 1988 *apud* CASASSUS, 1990, p. 17).

Para Lopes (2012, p. 36), o ato de descentralizar pode ser compreendido a partir de duas perspectivas: a primeira, “como aspectos das ações governamentais, descentralização governamental”, e a segunda, “como gestão dos sistemas, que transfere o poder central para instâncias menores”. Nessa última, descentralizar corresponde à desresponsabilização do Estado, posto que, ao transferir responsabilidades aos governos locais e ao setor privado, o Estado avoca atribuições de regulação e fiscalização.

Uma das principais pesquisadoras da temática, Falleti (2006, p. 60) apresenta a seguinte definição para a descentralização: “processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado”.

Descentralizar tem significado de remanejamento do poder central, que passa a conceder autonomia política, financeira e administrativa às outras esferas do poder público, incluindo “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (LOBO, 1990, p. 6).

Para Arretche (1999, p. 137), o processo de descentralização possibilita “a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas”.

Numa perspectiva otimista, Gentilini (1999) afirma que:

[...] a descentralização é uma exigência necessária de um processo mais amplo de modernização das relações entre o Estado e a Sociedade e de necessária reorganização de seu aparato administrativo e político-institucional para dar conta de um acelerado processo de mudanças, sociais e econômicas, no qual o próprio Estado não intervém com a mesma eficiência. A sociedade na América Latina teria chegado a uma complexidade socioeconômica na qual não caberiam mais as tradicionais relações que sempre condicionaram os mecanismos de apropriação e distribuição de recursos, de gestão de políticas públicas e de ampliação e acesso à educação na região, como o clientelismo, o personalismo político ou o corporativismo. (GENTILINI, 1999, p. 43).

### **- Tipologia da descentralização**

Em relação à taxionomia, ou tipologia, da descentralização, há diferentes autores que buscam definir e classificar o uso do termo e a sua aplicação em diferentes contextos.

Na busca de uma tipologia que tivesse a conciliação entre parcimônia e abrangência, Falleti (2005) propõe as dimensões mencionadas abaixo para a descentralização territorial:

- a) Descentralização política ou autogoverno: que confere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais;

- b) Descentralização legislativa ou jurisdicional: que atribui reserva de competências legislativas próprias para os entes subnacionais, que não podem ser assumidas pelo governo central;
- c) Descentralização fiscal: que delega garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais, autonomia de gastar os recursos financeiros e liberdade para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro, interno e externo; e
- d) Descentralização administrativa: que confere reserva de competências próprias para administração ou prestação de serviços no âmbito subnacional de governo.

Uma outra classificação foi elaborada por Tobar (1991), conforme demonstrado no Quadro 4, que distingue três tipos de descentralização:

Quadro 4 – Taxinomia da descentralização por Tobar (1991)

TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	
TIPOS	CARACTERÍSTICAS
<b>Funcional ou horizontal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferência de competências ou funções para pessoas jurídicas ou estruturas governamentais que se autonomizariam, porém sem perderem o vínculo com a estrutura administradora central.</li> <li>- Uma alternativa para melhorar os níveis de eficiência e eficácia e teria, como receptores, entidades como fundações, empresas públicas e outras.</li> </ul>
<b>Do Estado para a sociedade civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A transferência de funções se dá em duas direções, correspondendo a concepções também distintas, quais sejam, para os agentes de mercado (concepção privatista) ou para organizações da sociedade civil (concepção comunitarista).</li> <li>- A transferência de funções do Estado para o mercado poderia se dar sob diferentes mecanismos, como a simples privatização ou alteração nos direitos de propriedade sobre estruturas prestadores de serviços (até então públicas); a terceirização ou delegação de atividades públicas a agentes privados; e, finalmente, a suspensão de regulações estatais que mediavam as relações entre agentes em determinados mercados.</li> <li>- A transferência de funções para a sociedade civil assume um caráter comunitarista, ao envolver organismos da sociedade civil na prestação de serviços ao público.</li> </ul>
<b>Territorial ou vertical</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis inferiores ou menos abrangentes de governo, como estados ou municípios.</li> <li>- Esse tipo de descentralização, em muitos estudos, é considerado como sinônimo ou associado ao federalismo (RODDEN, 2004).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Tobar (1991).

Penfold-Becerra (1998) classifica a descentralização segundo o nível para o qual a tomada de decisão é transferida:

[...] a *desconcentração*, que se caracteriza pela ocorrência de transferência de responsabilidades administrativas dentro da agência pública central; a *delegação*, que implica transferência de responsabilidades gerenciais da estrutura burocrática central para organizações externas ou para unidades administrativas dentro de uma região ou para organizações não governamentais e filantrópicas; a *devolução*, considerada como transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para as unidades subnacionais de governo ou para autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas; e a *privatização*, que se refere à transferência de responsabilidades pública para órgãos privados. (PENFOLD-BECERRA, 1998, p. 6).

Há, ainda, uma outra tipologia frequente na literatura, definida por Boisier (1991), de acordo com as modalidades apresentadas pela descentralização. Nessa tipologia, a descentralização pode ser:

[...] *funcional*, quando são transferidas ao ente descentralizado competências específicas, ou *delimitadas*, quando se referem a só um setor de atividade. Ela é *territorial*, quando é transferido poder decisório a órgãos cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território, ainda que esses órgãos, tendo personalidade jurídica própria, mantenham uma relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades. Finalmente, a descentralização *política*, considerada como a forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada, a exemplo dos municípios, províncias, departamentos etc. (BOISIER, 1991, p. 32, *grifo do autor*).

Outro autor, Rivas (1991), apresenta a seguinte tipologia quando trata sobre a execução da política pública, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Tipos de execução da política pública conforme Rivas (1991)

TIPO	CARACTERÍSTICA
Centralização	- ocorre quando as decisões públicas e administrativas são adotadas por um centro de poder do Estado que concentra as decisões diversas do setor educacional.
Desconcentração / descongestionamento	- acontece por meio da distribuição de tarefas para os órgãos locais, mantendo ainda concentrado o poder de decisão.
Descentralização propriamente dita	- quando se transfere poder de decisão e autoridade com o objetivo de fortalecer a escola, criando um processo de democratização da educação e objetivando o controle das atividades da educação pública pelos agentes que estão diretamente envolvidos.

Fonte: Elaboração pela autora, com base em Rivas (1991 *apud* REZENDE, 2005).

Em suma, Guinmarães (2002) constata que todas essas tipologias têm sido objeto de críticas e consideradas apenas um exercício de taxinomia, não ajudando a entender o processo de descentralização como um todo, suas interfaces e complexidade. O autor acrescenta que, além disso, a descentralização é um processo dinâmico, que envolve transferência de poder, portanto, gerador de conflitos e disputas, aspectos difíceis de serem contemplados em tipologias.

#### **- O debate sobre a descentralização**

O debate sobre a descentralização é, de fato, controverso, por se tratar de um processo complexo, multifacetado e comumente gradativo, estando presente em vários campos disciplinares, como destaca Penfold-Becerra (1998):

No campo das ciências políticas é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das ciências econômicas, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado.

No campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo para a autorização (“*empowerment*”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por fim, no campo da Administração Pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local. (PENFOLD-BECERRA, 1998, p. 3-5).

Na discussão conceitual, Piera (1992) classificou a descentralização em dois planos: um jurídico e outro político-institucional. No primeiro, a descentralização é compreendida como um processo de transmissão de competências e de poderes entre órgãos, ou no interior de um mesmo órgão, enquanto elementos de imputação jurídica, afetada ao conceito de desconcentração, ou delegação de funções. No segundo, ela é entendida como desagregação do poder público, através de diferentes modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório. Nesse plano, é possível reconhecer três dimensões: a administrativa, a social e a política.

A primeira dimensão refere-se à delegação e se justifica na busca maior pela eficácia, na eliminação da burocracia, no contato mais próximo com o cidadão, bem como numa maior fidelidade às demandas sociais.

A segunda aborda a participação social na gestão pública, ou seja, é tratada como ferramenta para capacitar os indivíduos para tomada de decisão sobre questões da gestão dos serviços públicos locais.

A terceira trata de uma estratégia para redistribuição do poder político, do nível central para os níveis periféricos, que se fundamenta no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

O autor elaborou duas vertentes: a primeira vertente, que trata dos aspectos procedimentais do processo de descentralização; e a segunda vertente, que se divide em três linhas:

- 1ª. Estratégia para aumentar a participação social;
- 2ª. Fenômeno político de natureza processual; e
- 3ª. Estratégia no processo de reforma de Estado, assim como o caráter mítico que se observa em torno de suas potencialidades para a busca da eficiência das políticas públicas.

O Quadro 6, a seguir, apresenta de maneira sucinta as vertentes:

Quadro 6 – Principais vertentes sobre descentralização por Piera (1992)

<b>Classificação das vertentes</b>
<b>Primeira vertente: trata dos aspectos mais procedimentais</b>
É discutida a partir de procedimentos, tais como: a transferência de recursos financeiros ou de competências formais para as unidades subnacionais de governo.
<b>Principais teóricos</b>
Afonso e Lobo (1996); Costa (1986); Davidovich (1993); Pereira Filho, Rezende e Marinho (1993); Lavina, Magina e Silva (1995); Lordello de Melo (1991); Lobo (1993); Rufian (1992); Rezende (1984, 1993); Almeida (1996); Afonso e Silva (1996); Borja (1984); Dowbor (1993); Felicíssimo (1992); Sato (1990, 1993a, 1993b); Souza (1990); e Zancheti (1986).
<b>Segunda vertente: divide-se em três linhas</b>
<u>Primeira linha:</u> considera a descentralização como estratégia para aumentar a participação social no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas, analisando os limites e as possibilidades das transferências de poder decisório para os níveis locais de governo.
<b>Principais teóricos</b>
Baêta (1989); Borja (1988); Castro (1991); Coelho (1993); Daniel (1988); Felicíssimo (1994); Jacobi (1990); Massolo (1988); Souza (1992); Spink (1993); Uga (1991); e Motta (1994).
<u>Segunda linha:</u> reafirma a descentralização como fenômeno político de natureza processual, que envolve distribuição territorial do poder do Estado, convertendo-se, portanto, em geradora de conflitos e constrangimentos decorrentes da introdução de novos atores sociais e de novos interesses em um contexto de reformas políticas.
<b>Principais teóricos</b>
Arocena (1991), Bennett (1990); Borja (1984); Fleury (1990); Preteicelle (1988); Souza (1995, 1996); Tobar (1991); Vieira (1971); e Smith (1985).
<u>Terceira linha:</u> analisa as razões pelas quais a descentralização é estratégica no processo de reforma de Estado, assim como o caráter mítico que se observa em torno de suas potencialidades para a busca da eficiência das políticas públicas. A descentralização é analisada como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado e como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da multiplicação das estruturas de poder. É nessa linha que se identifica uma presença maior de estudos críticos sobre a descentralização como estratégia de reação aos regimes autoritários e centralizadores, em particular nos países da América Latina. Essa mesma vertente discute a proximidade entre os conceitos de descentralização e federalismo, focalizando a descentralização como transferências intergovernamentais, principalmente em países federais.
<b>Principais teóricos</b>
Mattos (1989); Arretche (1996a; 1996b); D'Arc (1992); Medeiros (1983); Prud'homme (1995); Souza (1997); Gontcharoff (1991); Mabileau (1992); François e Baena (1986); Nohlen (1991); Ziccardi (1996); Penfold-Becerra (1998); Elazar (1981); Arretche (1998); e Sousa (1998).

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Piera (1992 *apud* GUINMARÃES, 2002).

Em relação ao debate sobre o tema, desde a redemocratização, a implantação do processo de descentralização no país sempre buscou maior autonomia e eficiência dos governos locais, porém há autores, como Kugelmas e Sola (1999), que argumentam sobre os efetivos benefícios da descentralização, num cenário em que faltam aos estados e municípios condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas, bem como em que há inconsistência dos mecanismos de *accountability*.

Para os autores citados, as vantagens da descentralização não dependem somente de definições institucionais, mas de um contexto social e cultural mais amplo. Tais estudiosos destacam, ainda, que, na prática, a complementaridade entre descentralização e participação não é automática – são necessárias instituições que amenizem os riscos da descentralização.

A proximidade do Estado com os cidadãos beneficiários dos serviços sociais não traz necessariamente maior participação social e adequação às reais necessidades da população, tampouco é suficiente para responder a todos os desafios político-administrativos gerados.

Filippim e Abrúcio (2010) comentam que alguns autores defendem que repassar o poder para as municipalidades pode gerar novas formas de clientelismo e transferir encargos, sem que os municípios estejam preparados para produzir políticas públicas.

Sobre a relação entre clientelismo e processo de descentralização, Arretche (1996b) aponta que:

[...] com relação à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre eleitos e eleitores e que, portanto, implique a redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas, parece-me que esta expectativa deve ser examinada antes do ângulo da natureza das instituições encarregadas da prestação dos serviços do que do ângulo da escala de prestação de serviços. Neste sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último. (ARRETCHE, 1996b, p. 62).

Numa linha crítica, Gomes e Dowell (2000) opinam que a descentralização, a proliferação de unidades municipais e o aumento dos recursos tributários apropriados por esses entes não teriam provocado resultados positivos, pois aumentaram as transferências de receita tributária originadas nos grandes municípios para os pequenos, levando à inibição da atividade produtiva nos grandes e médios municípios, sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões).

Outros pesquisadores ressaltam que o processo de descentralização torna mais difícil coordenar e integrar as ações de entes subfederados, sociedade civil e mercado na construção e gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo que amplia o risco de pulverizar o orçamento em ações fragmentadas e setorizadas sem alcance e efetividade.

Litvack, Ahmad e Bird (1998 *apud* SOARES; MACHADO, 2018, p. XX) apresentam uma perspectiva mais consensual:

[...] a descentralização não é boa nem ruim para a eficiência, equidade ou estabilidade macroeconômica; os seus efeitos dependem de desenho institucional específico”. E pode-se pensar uma gama extensa de variáveis institucionais que podem afetar os esforços de descentralização e direcioná-los para resultados mais positivos.

Diante do exposto, observa-se que o debate acerca da descentralização abrange diversas propriedades, e ela pode ser empregada em diferentes âmbitos. Nos debates atuais sobre a

reestruturação do Estado, a descentralização vem sendo entendida tanto como meio de contenção das funções básicas e indispensáveis do poder estatal quanto como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através do aumento de estruturas de poder. “Isto significa um *continuum*, que vai da simples transferência de competências a uma complexa reestruturação do poder decisório” (CASTRO, 1991, *apud* GUINMARÃES, 2002, p. 3).

#### **- A descentralização nos programas das políticas públicas educacionais brasileiras**

A ideia da descentralização aparece já na primeira Constituição Brasileira, em 1823, quando um projeto de Andrada Machado defende maior autonomia para as províncias, ampliando as competências de seus governos, dentre elas a de “promover a educação da mocidade” (CHIZZOTTI, 1996, p. 37 *apud* RIBEIRO, 2002, p. 21).

Segundo Arruda (2008, p. 20),

O movimento de descentralização da educação, retomado pela Constituição Federal de 1988, e a importância dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, de 1996, à Educação Básica, transferiram para os municípios uma série de responsabilidades e expectativas cuja maioria das localidades, por falta de infraestrutura física e financeira, tem encontrado sérias dificuldades em atender, mesmo com o repasse de recursos financeiros.

Reitz, Lago e Teodoro (2007) citam que o sistema educacional brasileiro, desde os anos 1990, ficou marcado pela descentralização. Segundo os autores, a municipalização tem como finalidade a resolução dos problemas com maior rapidez, por se encontrar mais próxima dos cidadãos, com iniciativas que atendam às necessidades dos munícipes, especialmente em educação.

#### **- A descentralização no contexto do PDDE**

Segundo Lobo, Lustosa e Paz (2018, p. 125),

Desde os anos 1980, as políticas públicas, principalmente na área de saúde e educação, foram descentralizadas como estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Nesse contexto, surge o Programa Dinheiro Direto na Escola, que aparentemente trouxe as ideias de maior autonomia, participação e incentivo à autogestão para as unidades executoras, pois diminui o caminho entre a saída e a chegada do recurso. O próprio texto da Resolução n. 10, de 18 de abril de 2018, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE pelo FNDE, indica que a ideia desse recurso é “[...] incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social” (BRASIL, 2013, s/p.).

Rezende (2005 *apud* ZANIRATTO JÚNIOR, 2016, p. 19) realiza uma análise da descentralização do Programa Dinheiro Direto na Escola e compreende esse processo como um “descongestionamento do órgão central”. Para a autora, até existe a divisão de atribuições, porém, o poder de decisão é centralizado no governo federal.

Para Adrião e Peroni (2007), a descentralização desrespeitou o pacto federativo, pois redesenhou um formato de gestão nas escolas públicas por meio de um programa, não levando em consideração as políticas que estavam em vigor em cada caso. Como um aspecto positivo, os autores ressaltam que a questão da transparência foi um progresso, pois as formas de distribuição do recurso do PDDE ficaram bem estabelecidas, já que os critérios são preliminarmente divulgados.

Magalhães (2016), em seu estudo sobre a descentralização de recursos federais, afirma que o PDDE se caracteriza, no contexto do capitalismo neoliberal, como um programa de descentralização de recursos públicos, que transfere a responsabilidade das decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada (unidade executora).

Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a (re)centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho que não foram decididos por elas. No mesmo viés crítico, Souza (1996) afirma que o sucesso da descentralização está no fato de ela assegurar mais do que pode efetivamente realizar.

Lobo (1990) cita que há uma corrente radical que vê na descentralização uma solução mágica para todos os problemas. A essa postura pode-se associar uma outra que imprime uma utilização política à luta pela descentralização para resolver os males estruturais do Estado. Segundo a autora, a utilização política serve para certos atores culparem a centralização pelo ineficaz desempenho de suas funções.

Numa visão mais otimista da descentralização dos recursos, Campelo (2013) faz uma análise positiva quanto à democratização causada pela descentralização no que tange, principalmente, à gestão do recurso ser mais ágil, já que a resolução de problemas que

necessitam de soluções rápidas depende, unicamente, do colegiado. Outro ponto levantado diz respeito ao gerenciamento dos recursos, isso é, ao fato de que o repasse do dinheiro é feito diretamente para a escola e à liberdade que ela tem para especificar suas prioridades, ocasionando também a solução de problemas imediatos.

Em suma, numa perspectiva mais consensual sobre descentralização, como de autores como Litvack, Ahmad e Bird (1998), o presente estudo pretende analisar a gestão descentralizada dos recursos no programa escolhido. A categoria *accountability* será explorada a seguir.

## 2.2 ACCOUNTABILITY

Segundo Cordeiro (2013),

*Accountability* é uma dessas palavras inglesas que exige uma frase inteira na língua para ser traduzida. O termo é usado em diversas situações, sempre relacionado ao conceito de que alguém (uma pessoa, uma instituição ou um governo) deve prestar contas a outros (à sociedade, aos clientes, aos colaboradores, à família, aos acionistas etc.). (CORDEIRO, 2013, p. 4).

O termo tem algumas traduções para o português, porém sempre remetendo à questão da responsabilização por atos praticados. No setor público, esse assunto tem sido amplamente discutido, principalmente pela questão da transparência dos gastos, com o foco na melhoria da qualidade do gasto no setor público (ZANIRATTO JUNIOR, 2016).

Responsabilização, ou *accountability*, é um termo usado com frequência nos negócios, contextos políticos e sociais; é um conceito importante para a sociedade e para os sistemas organizacionais (FRINK; FERRIS, 1998). Com base em *accountability*, as pessoas tendem a administrar os riscos percebidos no cumprimento de suas responsabilidades (BERGSTEINER; AVERY, 2010).

Segundo Oliveira *et al.* (2012 apud ZANIRATTO JÚNIOR, 2016), a tradução do termo ainda é um desafio, pois existe uma diversificação muito grande, principalmente quanto à sua aplicação no campo em que está sendo tratado o assunto (público ou privado). Os autores afirmam que há a necessidade de incentivar o acultramento do assunto para que ele possa ser “compreendido, traduzido e expandido pelo país” (p. 20).

Por outro lado, Pinho e Sacramento (2009) aludem, também, à dificuldade quanto à tradução e faz uma definição sintética que abrange a transparência, a prestação de contas pelos entes públicos e a responsabilização deles pelos seus atos.

O autor faz uma diferenciação entre sociedades que possuem um tipo de governo em que há uma democracia delegativa, na qual o povo dá plenos poderes ao governante, e as democracias representativas, em que há um acompanhamento mais profundo da sociedade dos atos praticados pelo gestor público, sendo *accountability* mais forte nesta do que naquela.

Prado (2006) faz uma descrição do termo, baseando-se nas publicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aprofundando o conceito para além da responsabilização e voltado principalmente para a questão da prestação de contas: “[...] a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que seus resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos” (p. 634).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) observaram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e ou castigo.

Koppell (2005) explica o conceito por meio de cinco dimensões: transparência, responsabilização, controlabilidade, responsabilidade e capacidade de resposta, conforme demonstrado a seguir no Quadro 7:

Quadro 7 – Dimensões de *accountability* por Koppell (2005)

DIMENSÕES	QUESTÕES CHAVES	CARACTERÍSTICAS
Transparência	A organização revela os seus dados de performance?	É caracterizada como o “valor literal” de <i>accountability</i> . Uma organização responsável deve explicar suas ações, independente dos seus erros. A transparência é um instrumento de avaliação do desempenho organizacional e exige informações verdadeiras a serem disponibilizadas aos <i>stakeholders</i> .
Responsabilização	A organização enfrenta as consequências pela sua performance?	Refere-se à questão de assumpção das consequências pelas ações empreendidas, pelo desempenho da organização. Seja pela punição, no caso dos erros, seja pela recompensa, no sucesso.
Controlabilidade	A organização faz o que é desejável pelas instâncias superiores?	A controlabilidade circula em torno do controle, ou seja, diz respeito a seguir os objetivos traçados pelos gestores da organização, de um controle sobre seguir a estratégia ou as determinações dos gestores.
Responsabilidade	A organização segue as regras e normas?	O conceito está ligado à fidelidade a normas, leis, padrões. Diferente da anterior o autor expõe que a limitação nesta concepção é determinada pelas normas e não pelas determinações dos gestores.
Capacidade de resposta	A organização atende às principais expectativas (demandas/necessidades)?	Está relacionada a cumprir com a expectativa, tanto de demanda, quanto de necessidade por parte dos clientes, caso contrário a organização pereceria.

Fonte: Elaboração pela autora, com base em Koppell (2005).

A discussão que Koppell (2005) apresenta está relacionada a qual concepção de *accountability* se considera para avaliar uma organização, por exemplo. Como o conceito carrega múltiplas concepções, a dificuldade reside em relação a qual concepção os atores se baseiam para avaliar o que seria uma organização ou mesmo uma rotina carregada de *accountability*. Na mesma linha, Campos (1990) também define como um conceito e não como uma simples palavra.

Pinho e Sacramento (2009) em busca de uma conceituação no Brasil, apesar de reconhecerem uma evolução, concluem que ainda está muito longe de se estabelecer uma cultura. Os autores apresentam um significado que envolve “responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram, ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (p. 1348).

Sobre a questão da responsabilização, é interessante destacar o trabalho de Brooke (2006), que trata da origem da política em que a escola e seus dirigentes são responsabilizados pelos resultados dos alunos. Ele cita as primeiras experiências no Brasil, que são o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará, o Programa Nova Escola da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro e o Boletim da Escola da Secretaria de Educação do Estado do Paraná.

Foram utilizados, na análise, os dados dos sistemas estaduais de avaliação de desempenho nas fórmulas empregadas para o cálculo das consequências para as equipes escolares. O estudo conclui que as condições políticas na maioria dos estados retratam um obstáculo à adesão dessa forma de responsabilização em um futuro que está por vir (BROOKE, 2006, p. 377)

Um outro conceituado estudioso do assunto é O'Donnell (2001), que estruturou o conceito em dois eixos: vertical e horizontal. O primeiro refere-se ao controle que os cidadãos efetivam diretamente sobre os agentes públicos, configurado pela realização de eleições, sendo o voto o mecanismo pelo qual os cidadãos punem ou premiam os mandatários. O segundo é intraestatal, isso é, acontece no interior da esfera do Estado. Essa modalidade presume uma relação entre iguais, através do mecanismo de “*checks and balances*”<sup>17</sup> da vigilância mútua entre os poderes do Estado.

---

<sup>17</sup> “Trata-se, numa análise perfuntória, do que se conhece como sistema de freios e contrapesos (*Checks and Balances*) que, há um só tempo, subsume a harmonia e independência entre os poderes. A ideia da separação de poderes para evitar a concentração absoluta de poder nas mãos do soberano, comum no Estado absoluto que precede as revoluções burguesas, fundamenta-se com as teorias de John Locke e de Montesquieu” (SILVA, 2011. p. 1).

Smulovitz e Peruzzotti (2000) ampliam o conceito de *accountability* vertical de O'Donnell, trazendo uma nova conceituação denominada *accountability societal*, caracterizada como uma forma de atuação da sociedade, por meio de associações, movimentos e mídias, no controle das autoridades políticas, visando à transparência dos atos do governo. Os mesmos autores conceituaram *accountability societal* da seguinte maneira:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales os reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran las no institucionales. (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 24).

Em oposição à ideia do conceito *societal*, Mainwaring (2003, p. 3) expõe uma abordagem que declara como *accountability* “apenas aquela ação desempenhada por agências ou agentes oficialmente imbuídos de controlar e sancionar outros agentes”. O que destaca na teoria é a linha tênue que o autor faz entre *accountability* e efetividade da ação do Estado.

Para o renomado, estudioso há objetivos duais, designando a relação de *accountability* com os efeitos das políticas, haja vista que ele extrapola o princípio de que é imprescindível garantir que os representantes acolham os interesses dos representados, e se baseia na necessidade de que as políticas públicas sejam efetivas, o que ocasiona no atendimento ao interesse público, e não nos interesses individuais dos eleitores. O termo provoca não somente a oportunidade de resposta, mas também o dever legal de explicar o direito institucionalizado de um agente de *accountability* de aplicar penalidades em agentes públicos (MAINWARING, 2003).

#### **- *Accountability* no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola**

Para Zaniratto Junior (2016), a transparência e a prestação de contas dentro do âmbito público são as bases para uma boa prática de *accountability*, munindo de informações os públicos interessados nos gastos realizados dentro do ambiente escolar, realizando, assim, um controle social mais efetivo. No caso das prestações de contas das escolas municipais, e mais diretamente o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola, essa parte é o final do processo, em que o gestor demonstrará o que foi efetivamente realizado com o recurso que esteve sob sua responsabilidade.

Numa visão mais crítica, Magalhães (2016) afirma que o PDDE se caracteriza, dessa forma, no contexto do capitalismo neoliberal, como um programa de descentralização de recursos públicos, que transfere a responsabilidade das decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada, a unidade executora. Ou seja, para receber os recursos da União, a escola tem que criar uma unidade executora constituída como sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ter diferentes nomenclaturas para denominar as Unidades Executoras Próprias (UEX): Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres e Círculo de Pais e Mestres.

Para Magalhães (2016), a exceção ocorre no caso de escolas sem unidade executora própria, nas quais os recursos são transferidos às secretarias de educação, estaduais ou municipais. Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a uma (re)centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho que não foram decididos por elas.

Dessa forma, pode-se entender o PDDE como parte de um modelo híbrido que descentraliza a gestão financeira de programas educacionais diretamente às escolas, ao mesmo tempo que essas instituições devem atender à política de avaliação e regulação do governo federal.

Em um viés mais ponderado, a pesquisadora Benetti (2014), que realizou um estudo sobre a gestão na perspectiva dos diretores escolares, concluiu que o processo de gerenciamento dos recursos e de prestação de contas é burocrático, mas é também necessário, pois garante o cumprimento do orçamento, a existência de fiscalização e o equilíbrio orçamentário, demandando, conseqüentemente, mais responsabilidade dos gestores. Por outro lado, os recursos descentralizados geram autonomia para as escolas, que podem definir suas prioridades e executar seus planos de ações previstos no Projeto Político Pedagógico (PPP).

### **3 PERCEPÇÕES DE ATORES SOBRE O DESEMPENHO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)**

Neste capítulo são apresentados os resultados gerados na análise qualitativa, que teve como objetivo: analisar as percepções de atores sobre a gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa empregando a técnica de entrevistas semiestruturadas, e a interpretação dos dados foi através da análise de conteúdo, de Bardin (2016).

#### **INTRODUÇÃO**

O presente estudo buscou analisar a percepção de diferentes atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como identificar fatores que explicam os diferentes desempenhos de gestão no referido programa.

O estudo sobre gestão de recursos é oportuno diante da atual conjuntura econômico-financeira do país, em que cada vez mais os recursos são escassos, principalmente os destinados às políticas públicas educacionais.

O PDDE tem como missão prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. O programa também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (PORTAL FNDE, 2021c).

O estudo qualitativo está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, pretende-se contextualizar o processo de descentralização no âmbito da educação. A segunda seção tratará da metodologia, com uma abordagem qualitativa. A terceira seção procurou analisar e discutir os dados qualitativos coletados nas entrevistas semiestruturadas acerca da percepção dos atores.

#### **A DESCENTRALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO**

A definição da expressão descentralização está longe de ter um significado exato na leitura pormenorizada, como bem ressaltou Almeida (2005).

Para Azevedo (2002), o termo é difundido como:

[...] um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa para a transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas. (AZEVEDO, 2002, p. 54).

Tobar (1991, p. 31) afirma que o termo descentralização tem uma "forte carga simbólica própria que permite sua manipulação em contextos discursivos diversos, produzindo efeitos e sentido particulares". Para o autor, visões de mundo e inclinações ideológicas podem ser refletidas na literatura.

Numa perspectiva otimista da descentralização, Reitz, Lago e Teodoro (2007) afirmam que, no cenário educacional, desde os anos 1990, a descentralização tem como finalidade a resolução dos problemas com mais rapidez, por eles estarem mais próximos dos cidadãos nos municípios.

Em contrapartida, Filippim e Abrúcio (2010) comentam que alguns autores defendem que repassar o poder para as municipalidades pode gerar novas formas de clientelismo, transferir encargos, sem que os municípios estejam preparados para produzir políticas públicas, e, ao mesmo tempo, ampliar o risco de pulverizar o orçamento em ações fragmentadas e setorializadas sem alcance e efetividade.

Para Arretche (1996), apesar do processo de descentralização possuir um apelo à maior autonomia do poder local, à articulação de atores regionais e ao controle mais efetivo do cidadão das ações governamentais, não existe nenhuma garantia de que esse processo modifique, por si só, o clientelismo, a corrupção e a perda da capacidade regulatória e de formulação de políticas públicas pelo governo central, além de facilitar o acirramento de disparidades regionais (ARRECTHE, 1996, *apud* FILIPPIM; ABRÚCIO, 2010).

Numa ótica mais consensual, Litvack, Ahmad e Bird (1998) afirmam que a descentralização não é boa nem ruim e os seus efeitos dependem de desenho institucional específico. Na mesma linha, Gomes (2010 *apud* SOARES; MACHADO, 2018, p. 48) argumenta que “uma extensa gama de variáveis institucionais pode afetar os esforços de descentralização e direcioná-los para resultados mais específicos”.

Diante do exposto, infere-se que a descentralização passa a exigir a construção de um desenho específico e, também, a demandar maior capacidade para planejar políticas públicas que sejam capazes de aprimorar os mecanismos de gestão, de transparência, de controle e de responsabilização (*accountability*), buscando tornar mais efetivos, principalmente, os programas e as ações das políticas públicas no âmbito da educação.

## METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, empregando a seguinte técnica de pesquisa: entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 11 (onze) entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido neste estudo. O Quadro 8, a seguir, demonstra o perfil dos entrevistados:

Quadro 8 - Caracterização dos atores

ATORES	CARGO	TEMPO DE EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO	CARGO
A1	- Coordenador (FNDE)	Mais de 10 anos	Doutorado	Efetivo
A2	- Coordenador (FNDE)	11 anos	Pós-graduação (não especificou)	Efetivo
A3	- Ex-coordenador do Monitoramento do PDDE/FNDE	Mais de 12 anos	Mestrado	Efetivo
A4	- Ex-coordenador do PDDE/FNDE - Coordenador no MEC	25 anos	Pós-graduação (não especificou)	Efetivo
A5	- Coordenador financeiro da EEx <sup>18</sup>	25 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A6	- Técnico de Apoio da EEx	12 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A7	- Docente - Assessor do Setor de prestação de contas dos programas na EEx	20 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A8	- Assessor especialista na EEx	4 anos	Superior completo	Temporário
A9	- Assessor especialista na EEx - Coordenador pedagógico em escola	13 anos	Superior completo	Estatutária
A10	- Vice-diretor	9 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo
A11	- Técnico pedagógico	10 anos	Pós-graduação (especialização)	Efetivo

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à entrevista, Gil (2008) a define como uma técnica em que:

[...] o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. (GIL, 2008, p. 109).

Além disso, a entrevista, “enquanto técnica de coleta de dados, é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou

<sup>18</sup> Entidades Executoras (EEx) – Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado ou do DF.

desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes” (SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH, 1967, p. 273).

Para os dados coletados, empregou-se a análise de conteúdo, de Laurence Bardin (2016). Segundo a autora, as diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três polos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2016, p. 125).

Nesse sentido, após a análise da transcrição das entrevistas e do tratamento dos dados, chegou-se às seguintes categorias e subcategorias temáticas: I) Descentralização; II) Desempenho da gestão (pontos altos e baixos do programa, inexecução dos recursos); III) *Accountability* (prestação de contas); e IV) Controle social.

Em relação aos aspectos éticos, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi entregue e assinado em duas vias, uma delas permaneceu com o participante e outra com o pesquisador. Para garantir o sigilo e a confidencialidade dos entrevistados, optou-se por identificá-los com a letra A, em referência à palavra atores, seguida do número da entrevista, por exemplo: entrevista nº 5 (A5).

As entrevistas foram realizadas via aplicativos *Teams* e *Zoom*, tiveram duração média de 30 minutos e ocorreram no mês de maio de 2021.

Por oportuno, vale salientar que os devidos cuidados foram adotados, visando a garantir o sigilo e a confidencialidade das informações, de acordo com que sugere a Resolução nº 466/201, do Conselho Nacional de Saúde, sobre pesquisas envolvendo seres humanos.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a análise e a discussão referentes às categorias e subcategorias que foram selecionadas após a análise da transcrição das entrevistas e do tratamento dos dados.

- **Categoria: Descentralização**

Em relação à temática, foi apresentada a seguinte questão de caráter amplo: Como você percebe as políticas públicas de financiamento descentralizadas no Brasil para educação?

No que se refere à questão, apresenta-se:

“Eu acho interessante pela filosofia dessa descentralização de recursos, que atrelado a isso veio todo acho aquele conceito novo na época de que a participação do acompanhamento social do programa. A descentralização em si, já é um marco muito grande”. (A4).

Um outro ponto observado foi que alguns entrevistados referenciavam o PDDE ora como uma política pública de Estado ora como um programa. Nesse sentido, cabe destacar a fala do entrevistado A1:

“Eu percebo no meu âmbito de atuação é que o PDDE, ele é sim um grande instrumento de descentralização dos recursos de gerar autonomia para as escolas. [...] Então entendo que é uma política pública, é perene, estabelecida, né, vamos dizer assim [...] não uma política de Governo, uma política de Estado e que faz exatamente isso que é descentralização da gestão e aumento da autonomia das escolas”. (A1).

A respeito do assunto, Rosa (2003, p. 85) afirma que

[...] existe uma dicotomia falsamente criada entre as Políticas de Estado e as Políticas de Governo, uma vez que toda Política de Governo é uma Política de Estado e, por sua vez, toda Política de Estado é resultado de uma Política de Governo, isto é, das decisões consensuadas do grupo político que está no poder, na direção do Estado.

Calderón, Poltronieri e Borges (2011) ressaltam que, mesmo sendo uma falsa dicotomia, há autores que se enquadram dentro das chamadas teorias críticas, tais como: Sguissardi e Silva Junior (2005) e Freitas (2007), que usam os termos “Políticas de Estado” e “Políticas de Governo” para distinguir as políticas de longo prazo das políticas de curto prazo.

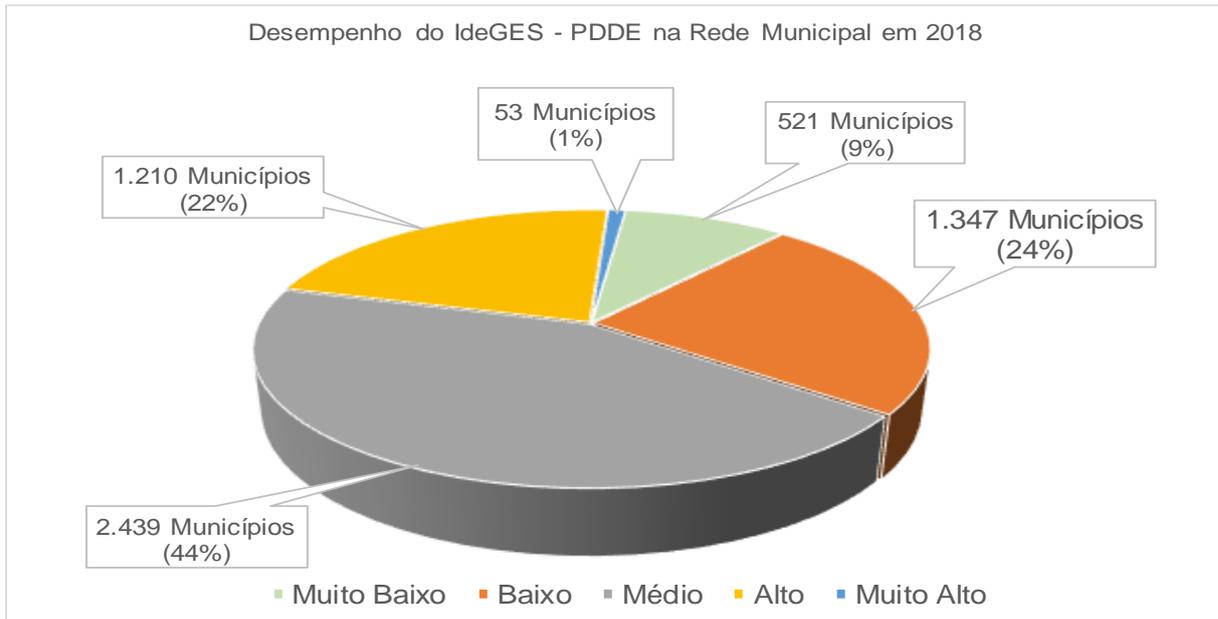
Por oportuno, cabe explicitar aqui a diferença entre política e programa. Segundo autores como Bernardes e Guareschi (2007, p. 464), é necessário fazer a seguinte distinção: “Tanto a política como o programa dizem respeito a uma forma epistemológica e uma forma substantiva, porém as políticas são diretrizes do sistema, enquanto os programas são modos de operacionalizar essas diretrizes”.

Em suma, este estudo considera que o PDDE é um programa de transferência legal de recursos públicos, bem como corrobora, com os seus entusiastas, que o maior desafio é transformar esse programa em uma política de Estado.

- **Categoria desempenho da gestão descentralizada**

Segundo o Painel IdeGES-PDDE, que é um instrumento disponibilizado para acesso público para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em âmbito nacional, observa-se diferentes desempenhos, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Desempenho do PDDE na rede municipal em 2018



Fonte: Elaboração pela autora com base no Painel do IdeGES (BRASIL, 2020b).

Na análise do Gráfico 3, observa-se que, dos 5.570 municípios, 521 (9%) tiveram desempenho muito baixo e 1.347 (24%) apresentaram desempenho baixo, totalizando cerca de 1.868, ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado satisfatório.

A respeito dos municípios com desempenho médio, constatou-se que eles foram 2.439, representando quase 44% do total. Os municípios que apresentaram alto desempenho foram 1.210 (22%); e muito alto, 53 (1%), ambos totalizando 1.263 (23%).

Diante dessas evidências, foram feitas as seguintes perguntas aos atores: “Com base na sua experiência, quais fatores contribuem para alto e muito alto desempenho no PDDE nos municípios?”, “Quais fatores poderiam explicar baixo e muito baixo desempenho na gestão dos recursos do PDDE nos municípios?”.

○ *Subcategoria: alto e muito alto desempenho na gestão do PDDE nos municípios*

Em relação ao primeiro questionamento, os fatores que contribuem para alto e muito alto desempenho, segundo a percepção dos entrevistados neste estudo, foram: a localização do município; o acompanhamento das secretarias desde a chegada do recurso até o seu gasto; uma estrutura de suporte às escolas; a formação continuada; e o acesso direto pelas redes de ensino aos mecanismos de comunicação oficial do MEC e FNDE.

Sobre o assunto, foram interessantes as falas dos seguintes entrevistados: “Acompanhamento da SME para auxílio dos gestores” (A8); “Talvez pela localização do

*município, onde exista facilidade na contratação de serviços e compra de determinados materiais” (A10); bem como as mencionadas abaixo:*

“[...] é eu acho que quando o município tem uma infraestrutura, um histórico de boa atuação, é uma rede escolar que atua há muito tempo, cada vez mais fortalecida, acaba criando condições para as escolas praticamente darem continuidade ao programa, então né, existe já uma trajetória, uma organização interna do município que facilita e apoia as escolas a fazer a gestão do programa. [...] o outro ponto talvez seja, é que os municípios mais antenados, vamos dizer assim, com as orientações, repassam logo para escolas [...]”. (A1).

“Acho que o acompanhamento, a gente tem um acompanhamento desde quando recurso é disponibilizado, inclusive têm diretores aqui que descansam no berço esplêndido esperando que nós aqui da secretaria avisemos que o recurso está na conta dele. Desde quando o recurso é disponibilizado a gente começa a acompanhar. A gente tem um formulário próprio aqui, que não é obrigatório pelo FNDE, só para acompanhar qual destino que a escola está dando para esse recurso” (A9).

Um outro fator que é oportuno destacar foi o apresentado na fala do ator A9 sobre a importância da formação continuada dos gestores, que, segundo a opinião do participante, é o pilar do alto e muito alto desempenho no programa:

“Você me perguntou assim quais os fatores esse alto ou muito alto desempenho, eu vejo que a formação continuada é o pilar aqui nós realizamos anualmente é uma capacitação de prestação de contas nós realizamos curso para os gestores antes deles serem eleitos e nós realizamos cursos após ele ser eleitos [...]”. (A9).

A percepção do entrevistado A9, mencionada a seguir, sobre a importância da acessibilidade das informações para o bom desempenho do programa, vai ao encontro do que os especialistas preconizam como um dos pontos fundamentais para a efetividade das políticas públicas, que é a questão da transparência:

“[...] a outra questão é acesso direto pelas redes de ensino os mecanismos de comunicação oficial do MEC do FNDE a gente está o tempo todo atento às resoluções do FNDE a gente está o tempo todo é acompanhando cada movimento do FNDE, as formações que eles ministram, então esse envolvimento com essas redes de acesso de comunicação do ministério da educação, do FNDE é um facilitador. Se você tiver paciência e souber mexer na ferramenta do FNDE, todas as informações que você precisa estão lá [...]”. (A9).

Para Adrião e Peroni (2007), o processo de descentralização tem um aspecto positivo quanto à questão da transparência, pois representou um progresso nesse quesito, tendo em vista que as formas de distribuição do recurso do PDDE ficaram bem estabelecidas, já que os critérios são preliminarmente divulgados. O tema será retornado nos próximos tópicos.

○ *Subcategoria: Baixo e muito baixo desempenhos na gestão do PDDE nos municípios*

A respeito da pergunta sobre “Quais fatores poderiam explicar o baixo e muito baixo desempenhos na gestão dos recursos do PDDE?”, foram destacados os seguintes motivos: a condição socioeconômica do município; a falta de pessoal; a falta da busca de informação; a dificuldade de gerir, “*Gestor com dificuldade na função*” (A6); o desconhecimento do processo ou da filosofia do programa; a ausência de monitoramento; a descontinuidade dos projetos; os problemas com as agências bancárias; a questão da interferência da política partidária; a rotatividade, tanto na equipe das secretarias quanto nas unidades executoras próprias; e a falta de capacitação, conforme as narrativas das percepções dos atores a seguir:

“Então é eu acho que tem dois fatores aí: um é a rotatividade [...] e o outro é a falta da busca pela informação. [...] Ah! Não chega a informação para ele porque ele mesmo não se atenta né, como o dinheiro agora é para escola então é ela tem que se apropriar disso”. (A2).

“Por outro lado, o mal desempenho é o desconhecimento, por mais que o FNDE faz estas ações, de acompanhamento, monitoramento, capacitação, a ainda há questão pessoal do processo, isso é muito mais do gestor em si [...] Seu João e a dona Maria que estão lá executando, o seu João ele entendeu, ele tem um gestor, acima dele que entende o programa; por outro lado tem a Maria que não tem conhecimento, acima dela tem gestor que não entende, isso [...] vai derrubar a qualidade do programa da rede, eu vejo dessa forma, então assim é muito mais pessoal da gestão do município no entendimento da filosofia processo, do programa”. (A4).

“[...] esse sistema bancário também dificulta muito, é um problema, no Brasil, imagina em outras regiões do país né pois é, fico pensando onde o diretor tem que atravessar o rio de barco, para ir, sim eu fico pensando se acontece isso aqui [...] o que não acontece no resto, isso dificulta muito”. (A7).

“Uma delas é a questão da interferência da política partidária. Quando há uma interferência política partidária e não há continuidade das pessoas nos cargos e dos processos. [...], eu acho que essa quebra na execução e na continuidade dos projetos dificultam e ajudam os municípios a não terem bom desempenho na execução dos recursos. [...] a rotatividade”. (A9).

Um ponto relevante que foi apontado pelos entrevistados foi acerca da inexistência de capacitação, como mostra a fala do ator A5:

“Eu acredito que seja [...] inexistência mesmo de curso de capacitação para a comunidade escolar e também palestras para os pais e comunidade em geral e círculo vizinhas ali da escola é eu penso que precisa né é desde dessa capacitação [...]”. (A5).

Sobre o assunto, as teses de Reis (2019) e de Mafassioli (2016) evidenciaram que um dos problemas é a falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares, que impacta nas prestações de contas, culminando em retenção de recursos por inadimplência.

Entretanto, para Netto (2013), a maioria dos gestores receberam capacitação, mas não de uma forma adequada, sendo apenas um espaço destinado à leitura das resoluções, mas sem práticas. Tal ponto de vista vai ao encontro do que comentou o ator A7:

“[...] eu penso que tem que ter mais capacitação mas gente voltada que conhece a realidade da escola às vezes tem capacitação é feita por uma pessoa que não conhece a realidade da escola então está passando conhecimento, está passando alguma coisa, o diretor da pensando ali: ‘tem nada a ver, o que ele está falando’, porque ele não conhece o que acontece, então precisa de capacitação, mais vezes, em maior quantidade, bem prática, prática do dia a dia, assim mesmo sabe, fazer um orçamento, uma nota fiscal. Menos teoria, mas prática ali, de estar mais próximo, uma capacitação com um grupo menor de pessoas, mesmo que seja on-line [...]”. (A7).

Em síntese, este estudo concorda com o ponto de vista de Sales (2017), que defende a capacitação para os atores escolares a fim de que os processos de prestação de contas sejam mais assertivos, céleres e eficazes.

No tocante às condições socioeconômicas dos municípios, o ator A1 afirmou:

“[...] a gente sabe no geral que quanto menor IDH, menor a infraestrutura, as condições de gestão do município e isso sim, isso reflete nas escolas né porque muitas vezes falta equipe, falta tanta coisa né, o básico que acaba refletindo na gestão de vários programas como um todo, né. E aí às vezes o PDDE entra nesse bojo, pelas dificuldades né, então, por exemplo, ontem estava acompanhando um município que para ter uma reunião com Ministério Público à internet não funcionava, e o todo mundo no município na Câmara de Vereadores, tipo no melhor lugar que tem internet no município”. (A1).

Numa visão mais crítica, Mafassioli (2016) aponta que as extremas desigualdades sociais e as grandes diferenças entre as regiões do país têm negado, por exemplo, na área da educação, o direito à escolarização universal a muitas crianças, adolescentes, jovens e adultos. A histórica escassez de recursos e de investimentos públicos em educação é uma das principais causas dessa situação.

Dado o exposto, sabe-se que o Brasil tem grandes desafios, este estudo concorda que é razoável pensar que os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo sejam alvos prioritários das políticas sociais, principalmente na área educacional, como bem destacaram Albernaz, Ferreira e Franco (2002, p. 453-476):

“[...] é reconhecida a importância do sistema educacional de um país ou região, cujo papel é crucial para seu desenvolvimento socioeconômico (sendo ainda

frequentemente associado a melhorias no estilo de vida, maior coesão social e melhores igualdades de oportunidades, principalmente para as parcelas mais carentes da população, atuando ainda como elementos de grande importância em questões de melhoria das desigualdades regionais e sociais.

Em suma, o enfrentamento das vulnerabilidades sociais parece ser a forma mais efetiva de atuação do Estado, não somente em aspectos referentes ao desempenho de gestão de recursos, mas também noutras questões socioeconômicas que afetam os municípios.

○ *Subcategoria: pontos altos do programa*

Na entrevista, foi perguntado aos participantes: “Quais os pontos altos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)?”.

Os participantes mencionaram com mais frequência os seguintes pontos: autonomia para escola e contribuição na melhoria da infraestrutura física e pedagógica, e, ainda, que é em consequência dessa melhoria da parte pedagógica e da infraestrutura que vem também a melhoria no desempenho dos alunos. A seguir serão abordados alguns desses pontos:

**a) Autonomia**

Em relação à autonomia, destaca-se a seguinte narrativa: “*Sim, eu acredito que essa autonomia do gestor de utilizar, de acordo com que a comunidade dele precisa, de acordo com os planos dele, acho que isso é o ponto mais alto desta política*” (A7).

No contexto da escola pública, a autonomia caracteriza-se como um princípio da gestão democrática, porque possibilita o desenvolvimento dos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Assim sendo, é importante que as realizações cotidianas viabilizem uma maior participação dos diversos atores sociais que podem contribuir nos processos de decisão da escola. Nesse sentido, a autonomia da escola é:

[...] um exercício de democratização de um espaço público: é delegar ao diretor e aos demais agentes pedagógicos a possibilidade de dar respostas ao cidadão (aluno e responsável) a quem servem, em vez de encaminhá-lo para órgãos centrais distantes onde ele não é conhecido e, muitas vezes, sequer atendido. A autonomia coloca na escola a responsabilidade de prestar contas do que faz ou deixa de fazer, sem repassar para outro setor essa tarefa e, ao aproximar escola e famílias, é capaz de permitir uma participação realmente efetiva da comunidade, o que caracteriza como uma categoria eminentemente democrática. (NEVES, 1995, p. 99).

Silva G. (2015, p. 73), ao analisar o PDDE, afirma que ele se caracteriza como um programa que favorece uma autonomia relativa diante da realidade que enfrenta cada instituição, bem como possibilita vivenciar mecanismos da gestão participativa, no que se refere às decisões coletivas em meio às problemáticas e aos dilemas.

### **b) Melhoria da infraestrutura física e pedagógica**

Em relação à infraestrutura física e pedagógica, um dos atores fez o seguinte comentário: *“um ponto alto para mim é que ele contribui também na melhoria da infraestrutura física e pedagógica e ainda em consequência desta melhoria da parte pedagógica da infraestrutura, vem melhorar também o desempenho dos alunos”* (A5). A percepção do entrevistado vem ao encontro do que está previsto no art. 2º da Resolução CD/FNDE nº 10/2013 (BRASIL, 2013), que dispõe:

Art. 2º 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, a escolas públicas e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, 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, 2013, s/p).

A respeito do assunto infraestrutura, Cerqueira e Sawyer (2007), após estudos sobre o perfil dos estabelecimentos de ensino no país, concluíram que a maioria das escolas brasileiras estão na condição de precárias quanto à infraestrutura, quadro que se agrava principalmente pelas disparidades regionais.

Na mesma linha, estudos, como de Oliveira L. (2017), evidenciaram que as condições de infraestrutura física das escolas públicas brasileiras ainda são precárias e desiguais entre as diversas partes do país. Além disso, os resultados desses estudos apontaram que os valores per capita destinados pelo PDDE e suas ações agregadas não guardam qualquer relação com os déficits de infraestrutura

No tocante ao PDDE e sua relação com à melhoria do desempenho dos alunos relatado pelo entrevistado A5, cabe ressaltar que há vários estudos que contribuíram para o debate sobre a temática, como, por exemplo, o de Pimenta (2016), que buscou conhecer o processo de descentralização financeira para as escolas, as estratégias e a adequação do PDDE para elevação do índice.

Segundo o estudo de Pimenta (2016), no contexto pesquisado, não há uma relação direta dos recursos do programa e nem de sua parcela adicional ao êxito do desempenho superior dos alunos das escolas pesquisadas, em relação às metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O trabalho de Titoto (2019) apresentou um viés mais equilibrado sobre o debate. Os dados da sua pesquisa apontaram que existem pontos positivos e negativos do programa, de acordo com os relatos dos participantes, que mencionaram que o programa é de extrema importância para a escola e para a melhoria do ensino público, e parte deles acredita que o programa contribui para o avanço da nota do Ideb, mesmo que indiretamente.

Por oportuno, ressalta-se que os resultados do índice apresentados pelo último Resumo Técnico, elaborado pelo Inep/MEC (2020), mostraram que o país segue melhorando o seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando, em 2019, um índice igual a 5,9, e que a meta proposta foi superada em 0,2 (BRASIL, 2020, p. 14). Entretanto, há uma longa jornada a ser alçada visando a uma educação de qualidade no país.

○ *Subcategoria: pontos baixos do programa*

**a) Rotatividade**

Em relação à pergunta: “Quais os pontos baixos do programa?”, a questão da rotatividade dos profissionais, tanto nas Unidades Executoras Próprias (UEX), como nas Secretarias de Educação (EEs), foi um dos pontos que mais apareceu nas respostas. Como demonstra a percepção do entrevistado A2: *“Eu vejo é a rotatividade de gestores, né, então esses gestores que estão na ponta, muitas vezes, o diretor da escola sai, o presidente da Unidade Executora Própria troca ou a própria gestão da prefeitura troca”* (A2).

Para o entrevistado A1, a rotatividade é um grande desafio:

“Eu acho que existe a rotatividade de profissionais. Por exemplo agora nessa mudança de gestão municipal mais de sessenta por cento, posso até confirmar esse dado, mas houve mais de sessenta por cento de mudanças das equipes né municipais de educação, então isso sem dúvida, vai chegar até o diretor da escola, ao presidente da UEX, certo, então a rotatividade é um ponto que nos desafia” (A1).

O entrevistado A9 corrobora dizendo que o problema da rotatividade que afeta o bom desempenho do programa: *“[...] aquele gestor que era recém-chegado naquela política na hora que ele aprende, ele era dispensado e vinha outro, eu acho que essa quebra na execução e na continuidade dos projetos dificulta e ajuda os municípios a não ter bom desempenho na execução dos recursos”* (A9).

**b) O medo ou insegurança do gestor**

Outro tema abordado foi sobre o medo, que apareceu na maioria das respostas dos entrevistados, tanto nas questões referentes à execução dos recursos quanto nas questões sobre

as dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, bem como nas respostas sobre a inexecução dos recursos.

Em relação ao medo, segue a percepção de um dos entrevistados:

“Acho que o outro desafio também é, a não sei dizer, se é medo ou dificuldade do gestor local do presidente da UEx em usar o recurso, preocupação, eu falaria a preocupação com as regras. Será que realmente eu posso comprar, realmente eu posso fazer [...] é o CPF dele tá ali, então. Isso né, então eu vejo que alguns gestores ficam travados de usar o dinheiro, com medo de usar errado, entendeu isso é uma dificuldade. [...] Acredito que essa insegurança do gestor, né esse medo de usar o recurso isso [...] né quando o gestor já está inseguro ele passa tudo isso para a comunidade dele, isso não anda”. (A7).

Para justificar a inexecução dos recursos, o tema medo foi também recorrente, conforme as seguintes narrativas: *“É mais para esses casos que as escolas não executam eu acho que mais dificuldade é ter certeza que pode usar o recurso, é aquela preocupação de errar, medo de errar e depois ter que devolver o recurso, etc. e tal, então acho que esse é um ponto: é a preocupação”* (A1); *“tem muito medo né uma gestão nova né, ele demora se apropriar do programa. Então ela fica com medo de gastar”* (A2); e *“a grande maioria não executa por medo, é eles ficam constrangido de gastar o dinheiro, eles ficam com medo de se enrolar com a prestação de contas”* (A4).

Na literatura, há estudos que tratam sobre a cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. Segundo Campana (2017, p. 213),

Num instinto de autoproteção, o gestor público tem preferido não ser proativo, não tomar decisões heterodoxas ou criativas, não assumir riscos, pelo receio de que sua conduta seja interpretada de forma rígida e irredutível pelos órgãos de controle, como comumente se observa. E esse temor cotidiano no exercício das atividades acaba gerando um quadro de ineficiência, já que o gestor público não mais atua apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger.

Na mesma linha, Guimarães (2016), Batista Júnior e Campos (2014) concordam que os gestores acuados não atuam na referida busca. Para esses autores, o que se instalou foi o que poderia ser denominado de crise da ineficiência pelo controle.

Campana (2017) colabora com a seguinte proposta para mitigar a problemática apontada:

Por isso, a reversão desse quadro de medo e de ineficiência gerado pelo poder punitivo do Estado atinge-se, entre outras medidas, pela necessidade de revisão do atual modelo de controle marcadamente rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. (CAMPANA, 2017, p. 213).

Por oportuno, cabe destacar a fala do entrevistado A4: “*eu acho que tem muita gente tem com medo, exatamente, o medo é uma consequência do desconhecimento, é logico. O desconhecimento faz com que a pessoa fique com medo*”. Esse desconhecimento apontado pelo entrevistado está relacionado com a próxima temática.

**c) A falta de informação ou comunicação**

A falta de informação ou comunicação foi um dos pontos que também apareceu na maioria das narrativas, conforme as seguintes falas dos atores: “*A falta de informação, entendeu, a falta de informação para as pessoas, para gestores, para a comunidade em geral é um grande problema*” (A7); “[...] *eu considere aqui como o ponto baixo, que é a falta de informação a respeito do programa*” (A9); e o entrevistado A3 contribui com o seguinte comentário:

“O ponto mais negativo que vejo nele, envolve esse distanciamento entre o FNDE e a escola, como você chega num nível muito granular você lida com mais 5 mil municípios. É necessário instrumento de comunicação eficiente para garantir a comunicação que seja eficiente para cerca de 120 mil escolas, [...] chegam a 300 mil a 400 mil pessoas, fácil, [...] essa comunicação é muito frágil [...]”. (A3).

O referido entrevistado ainda ressalta que: “*falta [...] disseminar as orientações, as comunicações, então, é o maior e principal ponto de fragilidade do programa que vejo*” (A3).

Essas narrativas corroboram os estudos de Lobo e Lustosa (2019), os quais afirmam que, para promover políticas públicas que envolvam descentralização de recursos, e mesmo as que exigem ações coordenadas entre o governo federal e os governos subnacionais, é fundamental dispor de sistemas de informação que permitam compartilhar dados sobre repasses, gastos, destinação dos recursos e resultados alcançados entre outras informações.

Loureiro, Teixeira e Prado (2008) ressaltam que, na Ciência Política, por exemplo, o conceito de transparência está relacionado à propagação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua decorrente aplicação como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos, quando esses praticam alguma atuação imprópria ao bom uso dos recursos públicos.

Esta pesquisa ressalta, tal como afirmam os estudiosos, que a transparência se torna algo maior que apenas divulgar as informações – esse envolvimento da administração pública a fim de ser compreendida pelo cidadão proporciona o empoderamento da sociedade, tornando, assim, possível o efetivo controle social das políticas públicas descentralizadas.

#### d) Baixo valor repassado pelo programa

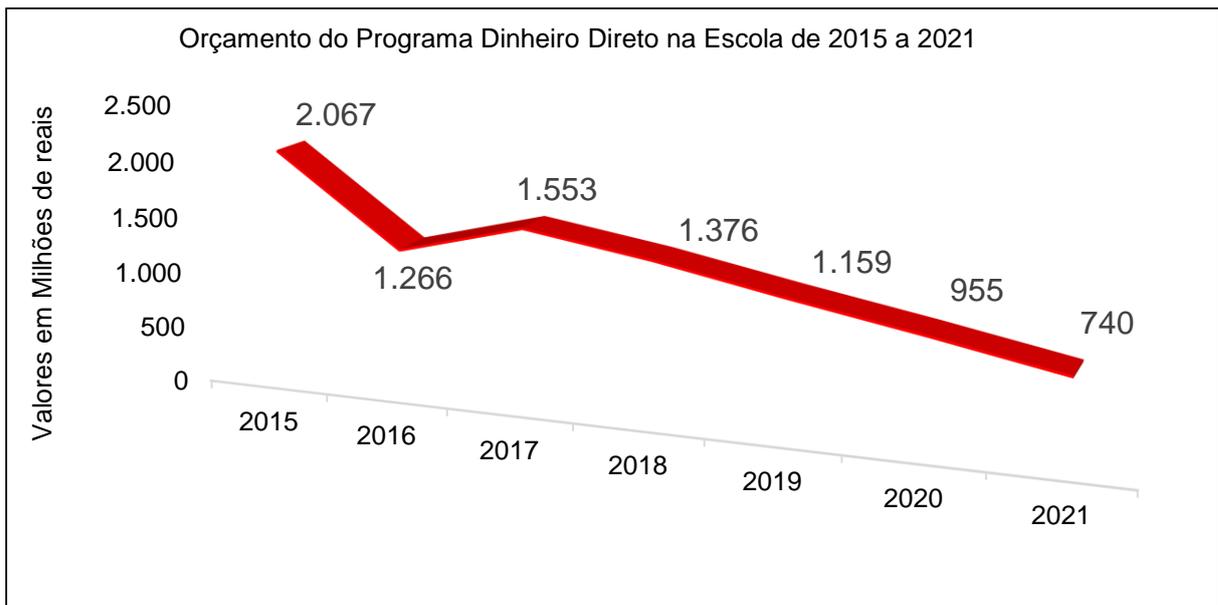
Um outro ponto negativo que foi destacado por grande parte dos entrevistados foi o baixo valor repassado pelo programa: “o baixo o valor, eu defendo arduamente aumentar os recursos per capita do programa” (A1); “A primeira coisa que eu vejo é a insuficiência de recurso” (A5); “não atingir a finalidade, valor baixo” (A6); “Poderia ser um valor mais expressivo” (A8); “Porque é um recurso pequeno” (A4); bem como a fala do ator A9:

“Como ponto baixo, é unânime, que a gente acompanha é a questão que o valor é baixo foi pelo custo aluno-qualidade como é um recurso que chega direto para as escolas, elas tiram leite de pedra né é hoje, por exemplo, nós temos um [...] 120 alunos, 140 alunos que recebem três mil e pouco né para serem gastos com todas as necessidades”. (A9).

O entrevistado cita que os recursos contribuem para a escola, porém, na sua percepção, os repasses vêm sendo reduzidos ao longo do tempo: “Vem contribuindo com as escolas, porém poderiam ser repasses mais consideráveis. Do ano de 2009 a 2013 houver repasses significativos e foram desenvolvidos vários programas [...] o que desta data para frente, foram sendo cortados e reduzidos vários recursos” (A9).

Essa percepção pode ser corroborada pelos dados do Gráfico 4, que trata sobre os recursos financeiros disponibilizados para o PDDE Básico, entre 2015 e 2021.

Gráfico 4 – Orçamento do PDDE Básico de 2015 a 2021



Fonte: Elaboração pela autora com base no Sistema de Consultas do FNDE (Portal do FNDE, 2021).

Observa-se que o PDDE iniciou o período de 2015 a 2021 com um orçamento de R\$ 2,067 bilhões e, no final dele, encerrou com aproximadamente R\$ 740 milhões, ou seja, teve um declínio orçamentário de aproximadamente R\$ 1,326 bilhão (Gráfico 4).

Ainda sobre o assunto, destaca-se a fala do entrevistado A4, que diz sobre a importância de a comunidade escolar reivindicar dos entes governamentais o aumento dos repasses para as escolas:

“[...] um valor assim, bem baixo para manter a escola durante um ano, a meu filho, não dá eu preciso, que você me ajude aqui, ou mantenha sua escola, é uma obrigação sua, do estado e do município manter a escola, o PDDE é um plus [...]”. (A4).

Este estudo concorda que o valor repassado é realmente pouco e precisa ser revisto pelas autoridades competentes, não só no PDDE e suas ações, como também em outras áreas da educação, como bem salientou a OECD (2017), tendo em vista que:

[...] o Brasil é um dos países que possuem, anualmente, os menores gastos com alunos do Ensino Fundamental, se comparado aos países que compõem a OECD. Como divulgado pela OECD (2017), o Brasil gasta, aproximadamente, US\$ 3,8 mil por aluno na educação primária (anos iniciais do Ensino Fundamental), ficando distante do primeiro colocado da lista, Luxemburgo, que desembolsa cerca de US\$ 21,2 mil e abaixo da média da OECD, em torno de US\$ 8,7 mil. (OECD, 2017 apud OLIVEIRA JÚNIOR; MINORI; FROTA, 2019, p. 523-538).

#### e) Sobrecarga dos gestores

Outro ponto levantado foi a dificuldade de conciliar a parte pedagógica com a parte financeira na gestão do PDDE: *“Acredito que os gestores estão com excesso de atribuições, pois acumulam a gestão pedagógica e financeira da escola, a demanda pedagógica é a função principal da escola e demanda muito tempo e esforço do gestor”* (A10).

Para Netto (2013), se, por um lado, essa transferência de recursos pela União e pelos Estados é percebida como um ganho para a autonomia administrativa das escolas, por outro lado, acaba sobrecarregando os gestores escolares. Nesse sentido, conforme apontou A7, além de fazer uma pertinente comparação da escola como uma empresa, é

“[...] como se a escola fosse uma empresa se tivesse um setor, uma tesouraria, o local para receber, não é o diretor ao mesmo tempo, está atendendo pai, está atendendo a pessoa da empresa, ele está fazendo o orçamento, o menino cai de um *pátio*, *entendeu (rsrs)*. *É desse jeito, é”*. (A7).

A pesquisa de Netto (2013, p.17) ressalta, ainda, que essa sobrecarga se justifica, porque, a partir do momento que o gestor tem que receber e executar recursos públicos, novas competências lhe são necessárias, como, por exemplo: se apropriar de normas inerentes à gestão

financeira e entender de administração de recursos públicos, processos licitatórios e prestação de contas.

○ *Subcategoria: inexecução de recursos*

Em relação à questão dos recursos que ficam nas contas bancárias das UEx e que não foram utilizados na realização dos objetivos dos programas, o medo do gestor foi mencionado pela maioria dos entrevistados como principal fator responsável.

Além disso, destacam-se, ainda, os seguintes motivos: desconhecimento do dinheiro na conta; dificuldades de acesso ao banco; gestor alheio: “*Gestor alheio não sabe que tem os recursos disponibilizados*” (A6); falta de apoio da EEx; muitas ações com normas específicas; atraso no envio dos repasses; dificuldades de contratação com empresas fornecedoras; e falta de comunicação. A seguir são mencionadas as percepções dos atores sobre essa problemática:

“Eu entendo assim que não é tão um problema tão grave. É mais para esses casos que as escolas não executam, eu acho que mais dificuldade é ter certeza que pode usar o recurso, é aquela preocupação de errar. [...] e as dificuldades de acesso à rede bancária né gente sabe que a malha bancária está sendo reduzida e isso pode ser um problema”. (A1).

“Acredito que é devido à quantidade de programas específicos que provavelmente deixaram de fazer parte da realidade da escola e os recursos continuaram sendo depositados, ou a dificuldade de contratação de empresas idôneas que forneçam a documentação necessária para a contratação dos serviços e compra de produtos”. (A10).

“[...] e esses municípios, eles deixam muito, muitos recursos nas contas públicas por insuficiência de gestão na própria da própria administração em gerir, em ensinar, em instruir, em ajudar as unidades executoras escolas né a serem autossuficientes para receber recursos e para gerir, para prestar contas que é pior ainda”. (A5).

Um dos entrevistados destaca que o problema da inexecução é maior nas ações Agregadas do PDDE:

“[...] O PDDE, não tem muito essa questão de saldos altos em conta né, a gente tem muito nas das ações do MEC, que utilizam a forma de execução do PDDE, né. Então às vezes, na escola recebe, campo, água, acessibilidade, conectada, como são ações específicas do MEC [...] essas ações são muito específicas [...]. São ações às vezes novas né. Então essas aí têm saldo em conta, e é maior do que o PDDE básico”. (A2).

Lobo e Lustosa (2019), sobre a questão dos saldos em conta, especificadamente no Programa Mais Educação<sup>19</sup>, que é uma das ações agregadas ao PDDE, evidenciam que existe uma diversidade de fatores que geram esse acúmulo de saldos, e é possível agrupá-los em três causas principais:

- a. não assunção pelos entes federados dos custos de execução do programa para viabilizar a infraestrutura necessária e a contratação de pessoal para executá-lo e geri-lo;
- b. não previsão de regras que clarificassem os critérios para participar do programa, calendário de transferências e que flexibilizassem o uso dos recursos a realidade da escola; e
- c. carência de sistemas de informação analíticos, acessíveis e de fácil operação que possibilitassem as secretarias de educação e a sociedade monitorar e controlar a aplicação de recursos. (LOBO; LUSTOSA, 2019, p. 1297).

Por oportuno, cabe destacar a fala do entrevistado A3, que, além de apontar a sua opinião sobre as causas do problema, apresenta a comunicação e o monitoramento como soluções para a questão da inexecução:

“[...] a inexecução, ela está intimamente ligada a questão do conhecimento, porque sim, tinha vários outros vários fatores, mas esse sim, esse é o mais determinante, falta de conhecimento. Segundo, também importante, este não tem a ver com a escola, tem a ver com o FNDE a intempetividade do envio do recurso, entendeu, isso é falha de planejamento do MEC e do FNDE em mandar o dinheiro até 31 de dezembro, mandar o dinheiro já no final de ano, pessoal de férias, isto dava problema tanto na execução, como também dava problema na prestação de contas. As vezes o dinheiro chegava, ninguém sabia eles iam saber do dinheiro perto do prazo de prestar conta. As vezes o FNDE abria a conta, mandava o dinheiro e ninguém sabia, ninguém, não sabiam que existia aquela conta bancária nova. Quando eles iam descobrir o dinheiro? As vezes só seis meses depois. Eu fui em escola já que tinha mais de um ano que o recurso estava na conta e ninguém sabia, não sabia que existia aquela conta nova, porque não foi comunicado, problema de comunicação, a comunicação é muito chave, se melhorar a comunicação, resolve a questão de orientação, resolve a orientação de prazo, de adesão, de inexecução. Imagina assim porque comunicação e monitoramento, as duas coisas estão interligadas”. (A3).

Este estudo concorda que medidas que melhorem a comunicação e o monitoramento devam ser prioridades nos programas e nas ações das políticas públicas descentralizadas de financiamento.

- **Categoria *accountability***

Segundo Cordeiro (2013, p. 4), “*accountability* é uma dessas palavras inglesas que exige uma frase inteira na nossa língua para ser traduzida”. O termo tem algumas traduções para o

---

<sup>19</sup> O Programa Mais Educação/Novo Mais Educação foi uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2021).

português, porém sempre se remetendo à questão da responsabilização por atos praticados. No setor público, o assunto tem sido amplamente discutido, principalmente pela questão da transparência dos gastos públicos, com o foco na melhoria da qualidade do gasto no setor público (ZANIRATTO JUNIOR, 2016).

Em relação ao assunto, apareceram as seguintes percepções: “*Extremamente necessária para fomentar nos gerenciadores a responsabilidade e a transparência com recursos públicos*” (A11); e

“eu sou apaixonada por esse tema, accountability, eu acho que é o empoderamento né da sociedade perante as políticas públicas a ela se apropriar da política pública exigir a sua melhora [...] eu acho que no Brasil, com todo, e no geral das políticas públicas a gente ainda tem muito a aprender” (A1).

Tais constatações vem ao encontro do que Oliveira *et al.* (2012 *apud* ZANIRATTO JUNIOR, 2016) afirmam que há a necessidade de incentivar o acultramento de *accountability* para que ele possa ser “compreendido, traduzido e expandido pelo país” (OLIVEIRA *et al.*, 2012 *apud* ZANIRATTO JUNIOR, 2016, p. 20). Além disso, um dos entrevistados apresentou a seguinte análise sobre o tema, de acordo com sua experiência:

“[...] eu vejo assim, se a gente separar pelo menos em dois universos: o universo local, o universo da política de maneira mais amplo. No contexto local, ou seja, a execução do dinheiro pela comunidade escola e tal, o que eu enxergo em questão da accountability, eu acho que vai variar muito com perfil de cada gestor [...]. No contexto mais amplo, no programa PDDE no contexto nacional, em que o FNDE tem um papel de gestor, eu já acho tem pontos favoráveis em termos da accountability, tem sistema de contas que é transparente, que é público, todas as informações públicas, [...] o fato que você tem o SIGPC<sup>20</sup> público, este portal que você consegue consultar todos os repasses que são feitos para as escolas”. (A4).

Sobre a relação do PDDE com esse eixo temático, cabe destacar o trabalho de Zaniratto Junior (2016), que aponta que a transparência e a prestação de contas dentro do âmbito público são as bases para uma boa prática de *accountability*, munindo de informações os públicos interessados nos gastos realizados dentro do ambiente escolar e realizando, assim, um controle social mais efetivo.

---

<sup>20</sup> O Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) é uma solução tecnológica criada para automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, perpassando pela constatação da obrigatoriedade de prestar contas, inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, verificação das informações do controle social, análise das informações prestadas, adoção das medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusões de informações encaminhadas pelos órgãos de controle.

No caso das prestações de contas das escolas municipais, e mais diretamente no caso do PDDE, essa parte é o final do processo, em que o gestor demonstrará o que foi efetivamente realizado com o recurso que esteve sob sua responsabilidade.

Em suma, Pinho e Sacramento (2009) observaram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas.

Os autores citados, em busca de uma conceituação no Brasil, apesar de reconhecerem uma evolução, concluem que ainda está muito longe de se estabelecer uma cultura, que é um processo que precisa ser amadurecido, principalmente, no âmbito da gestão descentralizada dos recursos de programas e ações das políticas públicas educacionais no país.

○ *Subcategoria: prestação de conta*

A respeito da prestação de contas, a questão do medo é reiterada, conforme as seguintes falas: *“Porque eles sabem que que é um recurso público que eles vão né que isso aí vai ser cobrado então é até isso provoca [...] que é o medo de gastar. Então essa questão de saber que tem que prestar contas”* (A2); *“Medo de gastar errado e não conseguir prestar contas”* (A8); e *“o primeiro é o medo de achar que está errado, e aí ele fica ali, e esse medo em alguns casos acaba paralisando a pessoa”* (A9).

Sobre as dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, o caráter burocrático do processo foi um dos pontos mais destacados nas percepções dos atores:

*“[...] porém ainda existe muita burocracia, o que dificulta a prestação de contas e os recursos são inferiores às necessidades da escola”*. (A10).

*“Eu diria que a maior dificuldade envolve isso, a questão operacional, burocrática, documentação que dá um trabalho de ser executado, essa é a maior dificuldade é lidar com isso tudo [...]. Ainda observar as normas e os prazos. Os prazos são problemas para muitos lugares, principalmente para as secretarias estaduais, por exemplo no [...] ficou um bom tempo com escolas em inadimplência porque não conseguiam analisar as prestações de contas”*. (A3).

Segundo Campana (2017, p. 202), no modelo burocrático:

*“[...] privilegia-se o procedimento, a hierarquia funcional rígida e o formalismo, sendo caracterizado por uma estrita vinculação da atuação dos agentes públicos à norma administrativa de acordo com a dicotomia “dever versus sanção”*”.

Guimarães (2016) ressalta, ainda, que

[...] instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. (GUIMARÃES, 2016 *apud* CAMPANA, 2017, s/p).

Autores como Batista Júnior e Campos (2014) e Lourenço (2009 *apud* CAMPANA, 2017) corroboram o pensamento de que, ao valorizar esse modelo, o cerne do controle da atuação estatal tem sido “buscar equívocos, desatenções, descumprimentos de linhas e entrelinhas, culpados, e não a perseguição de uma atuação administrativa eficiente” (BATISTA JÚNIOR; CAMPOS, 2014; LOURENÇO, 2009 *apud* CAMPANA, 2017, p. 203).

Além de trazer uma pertinente reflexão sobre a temática, o entrevistado A3 calculou aproximadamente o tempo gasto com o atual processo burocrático de prestar contas, narrado de maneira sucinta abaixo:

“[...] uma conta simples, quantas escolas que a gente tem, que recebem o dinheiro, 120 mil por baixo. Na minha época tinham 350 mil prestações de contas, tem escola que tem cinco contas, 350 mil prestações de contas, cada prestação tem que preencher formulário, nota fiscal, pesquisa de preço, todo aquele ritual. Imagina o que ele gasta de tempo para fazer prestação de contas? Só o PDDE consome, se as nossas estimativas estiverem corretas, sei lá, cerca de 30 milhões de horas de serviço das pessoas, o que poderia ser feito para reduzir isso?”. (A3).

O referido ator ainda apontou algumas alternativas para amenizar a questão operacional do processo de prestar contas:

“Na minha avaliação é o quê? É essa revisão de processos, primeiro, teria que revisar esses processos todos para diminuir essa dificuldade. Será que precisa realmente deste formulário? Será que esta informação realmente é útil para alguma coisa? Será que é preciso mandar esse tanto de coisa, documentação? Segundo, [...] transformação digital, tem que ter um sistema que orquestra isso tudo, que integra as coisas, reduza tempo de forma que vai fluindo o processo de execução, então muita coisa poderia ser analisada automática. Não precisava ter “o cara” da prefeitura, entende, analisando. Muitas coisas poderiam ser checadas cruzando dados, entende, simplificando. Então se tivesse um sistema, o próprio SIGPC, se ele chegasse até o nível da escola integrando informação, buscando dados da nota fiscal eletrônica para pessoa, não precisar ficar com papel para lá e para cá, gerando uma série de controle, no próprio curso da execução. Aí, quando chegasse no final do ano para prestar conta, estaria tudo pronto, o sistema mesmo já estaria monitorando [...]”. (A3).

Este estudo concorda e é favorável ao emprego da alternativa apontada pelo ator A3, que é de se elaborar um sistema digital que chegue até o nível da escola, para mitigar o processo operacional burocrático da prestação de contas.

- **Categoria Controle Social**

Em relação à participação do controle social, destacam-se as seguintes narrativas na percepção dos atores, tendo em vista que uma parte dos entrevistados tem uma perspectiva mais crítica: “*Vejo como precário esse Controle Social, devido alguns fatores, um é o desconhecimento da importância [...]; outro é a falta de tempo das pessoas*” (A11); e, de igual forma, “*O controle social feito pela comunidade ainda é pequeno, precisa ser de forma clara esclarecedora é bom que comunidade escolar fique a par dos gastos dos recursos*” (A6). Nessa mesma perspectiva, destaca-se a percepção do seguinte ator:

“Eu coloco que ainda é muito tímida, né. [...] eles acham que a responsabilidade do diretor aquela comunidade externa que são as mães, os pais né, eles ficam muito alheios inclusive da educação dos meninos, se eles estão alheios na educação dos meninos, dos próprios filhos. Você acha que eles vão querer participar desses assuntos? Tanto que é procurar agulha no palheiro, quem quer ser membro da Unidade executora, quem quer fazer parte do conselho escolar né”. (A9).

Para os atores mencionados a seguir, o controle social varia de acordo com a gestão realizada no contexto escolar:

“Eu acho que na experiência que a gente teve, ele variava, [...], de acordo com a forma como o gestor conduz, então ele pode ter sim um nível mais ou menos de participação. O próprio modelo do PDDE, ele favorece a participação. Porque é previsto lá que ele tem que fazer a ata, com a participação pelo menos a participação dos membros do colegiado escolar [...]. Há lugares que tem uma cultura participativa, a Região Sul mesmo, já tem uma cultura participativa mais arraigada que outros lugares [...]”. (A3).

“Percebi, tem grande diferença de escola para escola também, aquele ponto que te falei: o diretor que é dono da escola, e tem o diretor que é da escola, da comunidade, o controle social funciona, que eu vi controle social funcionando, este que tem o controle social funcionando estão bem, tem lá seus errinhos, os municípios aprovam as prestações de contas. Desta forma, o controle social é uma grande sacada, eles conseguem fazer andar o processo”. (A4).

“Algumas comunidades participam muito definindo o que querem, o que não querem, participam da reunião para definição das prioridades, quando a comunidade diz: “vamos lá diretor, cadê”. Em algumas comunidades isso acontece, em outras não em outras. É muito difícil mesmo”. (A7).

Sobre o assunto, Zaniratto Júnior (2016) pesquisou os processos de planejamento, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE nas escolas municipais de Juiz de Fora (MG) com o intuito de demonstrar se realmente existe a participação da sociedade, principalmente no que tange o envolvimento dos pais no controle social. Os resultados da referida pesquisa demonstraram que há pouca participação da sociedade, principalmente dos pais.

Numa visão mais otimista do tema, o entrevistado A1 afirmou:

“Eu acho que tá melhorando [...] a proposta do Clique Escola<sup>21</sup> [...] Eu tenho no meu celular, você pode ter, qualquer um pode ter, e pode ter acesso a um monte de dados lá, então e aí no Clique escola, inclusive a ideia é [...] colocar a percepção dos pais, percepção dos alunos e com isso cada vez mais fortalecendo a participação social e a participação dos pais e alunos”. (A1).

A proposta do ator A1 vai ao encontro do que defende Melo Júnior (2016, p. 7):

[...] a transparência na Administração Pública é um princípio contemporâneo que tem como objetivo garantir que o cidadão tenha acesso a informações claras e oportunas acerca dos atos e gastos públicos. Este princípio visa instrumentalizar o cidadão para que ele possa realizar o controle social das atividades praticadas pelos gestores públicos, fiscalizando não somente a regularidade na gestão, mas, também, acompanhando se o destino dos recursos, além de lícito, tem sido apropriado.

Diante do exposto pelo entrevistado, esta pesquisa concorda com a utilização, cada vez mais, de ferramentas digitais de controle, como também a criação de outras, como o Clique Escola, haja vista que tais meios proporcionam transparência na gestão dos programas das políticas públicas descentralizadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivos analisar a percepção de certos atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, bem como identificar fatores que influenciam no desempenho da gestão desses recursos.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido neste estudo. Após a análise das entrevistas, foi evidenciado que a rotatividade, a insegurança, ou o medo, em aplicar os recursos, a questão da falta de informação/comunicação e a necessidade de capacitação sobre a gestão dos recursos, principalmente para os atores novatos na função, são fatores que contribuem para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos no PDDE nos municípios brasileiros, segundo a percepção dos entrevistados.

---

<sup>21</sup> Clique Escola: é um o *app* que visa facilitar e incentivar o acesso da comunidade escolar e da sociedade às principais informações educacionais e financeiras da escola, bem como às notícias sobre educação, de forma a facilitar a compreensão e promover a transparência dos dados das escolas.

A respeito do medo, que paralisa os gestores ao ponto de não utilizarem os recursos, este estudo reforça a ideia de rever o processo de controle atual sobre os recursos repassados, e concorda com o pensamento de Guimarães (2016), que diz:

É relevante, enfim, repensar o nosso sistema de controle e revisitar os entendimentos (principalmente, jurisprudenciais) que lhe vêm dando conotações extensivamente rígidas e ortodoxas. Afinal, os sinais da ineficiência administrativa estão mais visíveis do que nunca. [...] a superexposição do gestor público aos riscos jurídicos derivados da cultura acrítica do controle está impondo-lhe o ônus da inércia. Chegou a hora, enfim, de investigarmos o custo do controle. (GUIMARÃES, 2016, s/p).

Em relação aos achados, acredita-se que a capacitação efetiva dos atores poderá amenizar o que foi relatado pela entrevistada A2, ao visitar uma escola na qual as crianças não tinham sequer um bebedouro:

“Eu já quando a gente in loco, eu fui em duas escolas que eram divididas por ruas, cheguei numa escola, no mesmo porte de quantidade de alunos né da outra escola, então eu cheguei lá na primeira escola, a escola perfeita tudo direitinho, o diretor envolvido em várias ações do MEC para receber os recursos é tudo, muito bem organizado, duas quadras depois desta escola, eu chego na outra escola, eu pensei vou encontrar essa aqui também tudo perfeito mas não tá do mesmo jeito, as crianças bebiam água aonde? **Na mesma bica que elas lavavam o pé e nem bebedouro tinha**”. (A2).

Em suma, ressalta-se que este estudo corrobora o emprego de ferramentas digitais de controle, como o Clique Escola, apontada pelo participante A1, que proporcionam transparência na Administração Pública, bem como concorda com uma das alternativas apontada pelo ator A3, que é de se elaborar um sistema digital que chegue até o nível da escola para amenizar o processo operacional burocrático da prestação de contas.

Além disso, acredita-se que uma maior divulgação das informações referentes aos programas educacionais, para evitar o desconhecimento que ocasiona o medo e a insegurança, como apontado neste estudo, bem como o fortalecimento do papel do controle social, principalmente com participação de pais e alunos, sejam fundamentais na busca da efetividade de programas e ações das políticas públicas descentralizadas da educação.

#### **4 ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) NOS MUNICÍPIOS**

##### **RESUMO**

O presente artigo buscou construir um perfil para os municípios em relação ao desempenho na gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como analisar a relação entre o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) e as seguintes variáveis: população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, através de uma abordagem quantitativa, utilizando os métodos da estatística descritiva, correlação de Pearson e regressão múltipla. Como resultado, constatou-se a necessidade de maior e melhor monitoramento local e regional, sobretudo para a Região Norte, para que medidas estratégicas sejam implementadas, a fim de mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional. Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras em apoio aos pequenos municípios, aqueles com até 20.000 habitantes, principalmente para os que estão em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, visando melhorar o desempenho da gestão dos recursos públicos repassados no âmbito educacional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Gestão de recursos. Descentralização.

##### **ANALYSIS OF THE RESOURCE MANAGEMENT OF THE MONEY DIRECT AT SCHOOL PROGRAM (PDDE) IN MUNICIPALITIES**

##### **ABSTRACT**

This article sought to build a profile for municipalities in relation to performance in the management of PDDE resources, as well as to analyze the relationship between the PDDE Decentralized Management Performance Index (IdeGES-PDDE) and the following variables: estimated resident population, Basic Education Development Index and Firjan Municipal Development Index, through a quantitative approach, using the methods of descriptive statistics, Pearson Correlation and Multiple Regression. As a result, there was a need for greater and better local and regional monitoring, especially for the Northern region, so that strategic

measures are implemented in order to mitigate problems in the management of more inclusive public policy resources in contexts of social inequality, mainly in the educational area. In addition, the formulation of guiding policies in support of small municipalities, those with up to 20,000 inhabitants, is recommended, especially for those in regions of greater socioeconomic vulnerability, with a view to improving the performance of the management of public resources transferred in the educational sphere.

Keywords: Public policies. Resource management. Decentralization.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi promulgada num cenário em que a discussão acerca da descentralização e maior participação no regime democrático estava em pauta. Segundo Ortega (2008), as reivindicações dos movimentos sociais na redemocratização manifestaram os incentivos para participação, descentralização e desenvolvimento local. Esse pensamento se concretizou na Constituição Federal de 1988, e as ações descentralizadas atendiam, ao mesmo tempo, às agências multilaterais e aos órgãos públicos, bem como aos movimentos sociais.

Nesse contexto, surge, em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), um marco para a gestão democrática na escola. O referido programa, também denominado PDDE Básico, tem por finalidade:

[...] prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (PORTAL DO FNDE, 2021c, s/p).

Para monitorar o orçamento<sup>22</sup> do PDDE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) (BRASIL, 2020b), que é um instrumento disponibilizado, com acesso público, para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do programa em todo o território nacional. Seu objetivo é viabilizar iniciativas de

---

<sup>22</sup> Conforme painel dinâmico, em 2020, o PDDE alcançou um repasse total de R\$ 1.795.252.453,57, distribuídos entre os valores do PDDE Básico, Especial e das Ações Integradas (PDDE Emergencial, Educação Conectada, Novo Ensino Médio, Água e Esgotamento Sanitário e Escola Acessível), abrangendo 118.877 escolas e 33.660.674 alunos. (PORTAL FNDE, 2021b).

monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

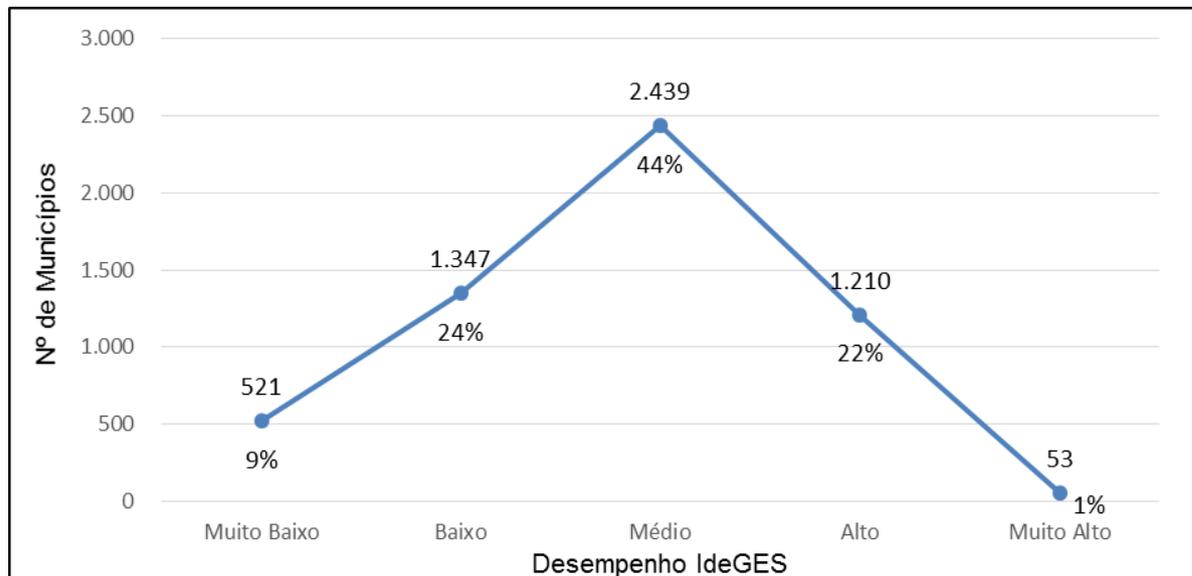
O IdeGES-PDDE agrega três índices relativos às dimensões representativas do desempenho do PDDE nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. Os índices foram, na Especificação Técnica, definidos como:

- a) Índice de Adesão ao PDDE (IAd): mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período. Em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período;
- b) Índice de Execução de Recursos (IEx): mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades;
- c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC): calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx. (BRASIL, 2020a, p. 4).

Segundo o Painel IdeGES-PDDE (BRASIL, 2020b), no ano de 2018, o Brasil possuía 135.467 entidades<sup>23</sup>, incluindo as instituições particulares, as municipais, as estaduais e as federais, em seus 5.570 municípios.

O desempenho da gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola na rede municipal de ensino no ano de 2018 foi conforme demonstrado no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Índice de desempenho da gestão descentralizada do PDDE na rede municipal/2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Painel do IdeGES (BRASIL, 2020b).

<sup>23</sup> No caso específico do PDDE são: as Entidades Executoras (EEx) – Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado ou do DF; as Unidades Executoras Próprias (UEX) - Caixas Escolares, Círculos de Pais e Mestres ou similares; as Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial.

Na análise do Gráfico 5, observa-se que nos 5.570 municípios, 521 (9%) tiveram desempenho muito baixo e 1.347 (24%) apresentaram desempenho baixo, totalizando cerca de 1.868, ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado satisfatório.

Os municípios que tiveram um desempenho médio foram 2.439, ou seja, cerca de 44% do total; enquanto os que apresentaram alto desempenho foram 1.210 (22%) e aqueles com muito alto desempenho, 53 (1%), ambos totalizando 1.263 municípios (23%).

Diante desses dados, a partir dos quais se observa que há municípios que apresentam desempenhos não satisfatórios na gestão de recursos que poderiam ser utilizados para beneficiar as escolas do país, e levando em conta a demanda reivindicada pela sociedade por mais recursos na educação, esta pesquisa levantou a seguinte questão norteadora: Por que uma parte dos municípios brasileiros consegue apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outra não?

Além disso, a pesquisa pretendeu abordar as seguintes hipóteses:

- Quanto mais baixo o nível socioeconômico do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Quanto menor o porte populacional do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do PDDE; e
- Quanto menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola, menos satisfatório é o desempenho nas metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O presente artigo foi estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se um referencial teórico sobre as políticas públicas no âmbito da educação à luz da perspectiva da descentralização. A segunda trata da metodologia, com uma abordagem quantitativa. A terceira analisa e discute os dados quantitativos em relação ao desempenho da gestão do programa e às variáveis utilizadas no estudo.

### **A conceituação da descentralização**

O termo descentralização não é algo novo na literatura. A discussão sobre o tema vislumbra uma diversidade de entendimentos e de concepções valorativas, tanto na literatura internacional quanto na nacional (GUINMARÃES, 2002).

No cenário do país, destacam-se autores como, por exemplo: Almeida (2005); Rezende (2005); Falleti (2006); Lobo (1990); Arretche (1996, 1998) e Filippim e Abrúcio (2010).

Para Almeida (2005), a expressão descentralização está longe de ter um significado exato. O autor destaca que o termo descentralização tem sido utilizado indistintamente para:

[...] indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado. (ALMEIDA, 1995, p. 90).

Uma das principais pesquisadoras da temática, Falletti (2006), apresenta a seguinte definição para a descentralização:

Processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. (FALLETI, 2006, p. 60).

### **A descentralização no contexto das políticas públicas descentralizadas no âmbito da educação**

Segundo Lobo, Lustosa e Paz (2018, p. 125):

Desde os anos 1980, as políticas públicas, principalmente na área de saúde e educação, foram descentralizadas como estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Reitz, Lago e Teodoro (2007) citam que o sistema educacional brasileiro, desde os anos 1990, ficou marcado pela descentralização. Segundo os autores, o processo de descentralização tem como finalidade a resolução dos problemas com maior rapidez, por se encontrar mais próximo dos cidadãos, com iniciativas que atendam às necessidades dos munícipes, especialmente em relação à educação.

Na mesma perspectiva, Goldin e Katz (2003) apontam como vantagem da descentralização a aproximação dos gestores públicos locais das necessidades de seus representados, o que proporciona uma personalização de serviço, bem como uma maior participação dos cidadãos na cobrança dos resultados nas políticas públicas descentralizadas.

Em contrapartida, há autores, como Kugelmas e Sola (1999), que argumentam sobre os efetivos benefícios da descentralização num cenário em que faltam aos estados e municípios condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas, como também em que há inconsistência dos mecanismos de *accountability*.

Numa linha mais consensual, Litvack, Ahmad e Bird (1998 *apud* SOARES; MACHADO, 2018, p. 48) afirmam que “a descentralização não é boa nem ruim para a eficiência, equidade ou estabilidade macroeconômica; que os seus efeitos dependem de desenho institucional específico”. Cabe ressaltar que foi com base nessa perspectiva que este estudo foi abordado.

## METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de natureza quantitativa, a partir do levantamento de dados secundários disponibilizados por órgãos como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

O estudo teve os seguintes propósitos: no primeiro momento, através da análise descritiva, construir um perfil para os municípios que apresentaram diferentes desempenhos no painel no ano de 2018; no segundo momento, analisar a relação entre o IdeGES-PDDE (variável dependente) e as seguintes variáveis independentes: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos estatísticos correlação de Pearson e regressão múltipla.

No Quadro 9, são apresentadas as variáveis e as respectivas fontes de dados.

Quadro 9 – Variáveis para análise estatística

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	FONTE	ANO BASE
IdeGES-PDDE	- Índice de regularidade com prestação de contas - Índice de adesão - Índice de execução de recursos	Painel IdeGES-PDDE	2018/2020
DEMOGRÁFICA	- População residente estimada	SIDRA/IBGE	2020
GEOGRÁFICA	- Região geográfica, - Unidade da Federação	SIDRA/IBGE	2017
IDEB	- Fluxo escolar - Médias de desempenho nos exames	INEP	2020
IFDM	- Emprego e renda - Educação - Saúde	SISTEMA FIRJAN	2018

Fonte: Elaborado pela autora (2020), a partir de Brasil (2020), Firjan (2018), IBGE (2017; 2020) e Inep (2020a, 2020b).

Em relação à amostragem deste estudo, o universo da pesquisa foi definido, a princípio, com todos os 5.570 municípios brasileiros que receberam recursos no PDDE Básico na rede municipal de ensino no ano de 2018, como recorte temporal.

Todavia, observou-se que muitos municípios não tiveram os indicadores calculados em razão de falta de informações ou de dados incorretos ou indisponíveis. Em virtude disso, o universo da pesquisa ficou definido com 5.002 municípios. Para a descrição do perfil dos municípios, bem como para a verificação da correlação e da regressão múltipla entre as variáveis, foi empregado o *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019).

Por oportuno, cabe destacar que foi utilizado um nível de 5% de significância nos resultados obtidos (o mesmo que 95% de confiança). Por fim, vale ressaltar que este estudo envolveu dados secundários; assim, não foi necessária a obtenção de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

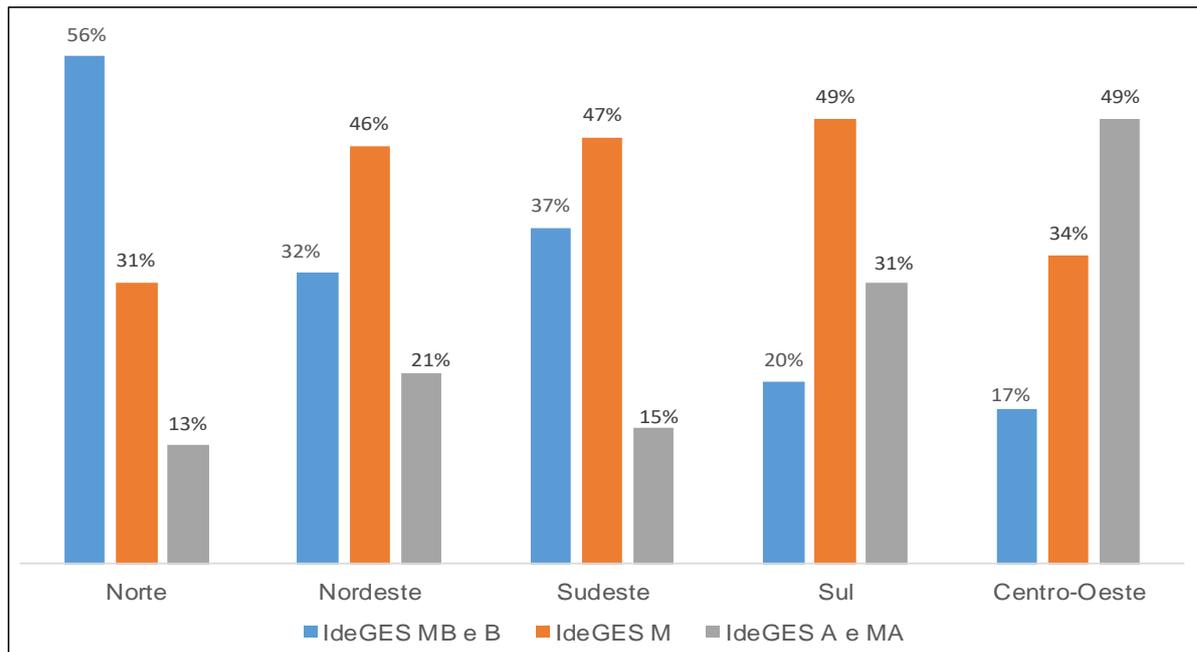
### **a) Análise descritiva**

Apresenta-se a seguir a descrição e análise referentes às variáveis utilizadas no estudo:

#### **- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: região geográfica e unidade da federação**

Em relação as regiões geográficas, o Gráfico 6 demonstra o desempenho no IdeGES-PDDE no ano de 2018.

Gráfico 6 – Desempenho do IdeGES por região geográfica no ano de 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel do FNDE e nos dados do IBGE (2020).

Nota-se, no Gráfico 6, que os maiores índices de desempenho do PDDE nas faixas classificadas como alto e muito alto ficaram com a Região Centro-Oeste (49%), seguida pelas regiões Sul (31%) e Nordeste (21%).

A respeito do médio desempenho, constatou-se: que a Região Sul ficou com o maior percentual, de 49%; seguida pela Região Sudeste, com o percentual de 47%, e pela Região Nordeste, com o percentual de 46%.

Foi observado que, nas faixas de baixo e muito baixo desempenho, destacaram-se a Região Norte, com o percentual de 56%; a Região Sudeste, com 37%; e a Região Nordeste, com 32%.

Em relação à Região Norte, Miranda e Mendes (2004) destacam que essa região é reiteradamente citada em diversos estudos como uma das mais pobres do Brasil. Pode-se inferir que os achados no presente trabalho evidenciam o que a literatura vem apontando nos últimos anos em relação à vulnerabilidade da Região Norte.

Em relação ao PDDE, Arantes (2019), em sua tese, na tentativa de compreender o cenário da Região Norte, buscou analisar o referido programa e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades socioeducacionais na região e, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017. A sua pesquisa evidenciou que a política de financiamento se depara com desafios significativos para reduzir as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Além disso, destacou, ainda, que o programa necessita estar

sistematizado com outras ações para superar os desafios que as possibilidades de gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares do estado apresentam.

Um outro dado observado foi que a Região Nordeste teve um desempenho melhor que o da Região Sudeste, que é considerada uma das mais desenvolvidas do país. Mesmo reconhecendo o baixo desempenho na gestão dos recursos descentralizados do programa nas duas regiões, isso não deixa de ser um aspecto positivo a ser considerado, pelo fato de a Região Nordeste ser uma das mais vulneráveis do Brasil.

Em relação ao observado, pode-se levantar para futuros estudos a seguinte hipótese: os municípios com alto índice de desenvolvimento humano, como, por exemplo, os pertencentes a Região Sudeste, não têm um bom desempenho no programa porque os custos operacionais não compensam os valores repassados.

Cabe ressaltar o excelente desempenho da Região do Centro-Oeste, localizada no Planalto Central, ocupando 19% do território brasileiro, com uma área de 1.612.077,2 km, sendo formada pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal.

Em suma, a Tabela 2 apresenta as variáveis regiões geográficas e unidades federativas e suas relações com o desempenho do PDDE na rede municipal em 2018.

Tabela 2 - Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: região geográfica e UF no ano de 2018

Região	UF	Total de Municípios	Frequência dos Municípios					
			IdeGES - MB e B*		IdeGES - Médio**		IdeGES - A e MA***	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Norte	AM	57	53	93%	4	7%	0	0%
	AC	20	17	85%	3	15%	0	0%
	AP	15	15	100%	0	0%	0	0%
	PA	133	84	63%	45	34%	4	3%
	RO	49	17	35%	23	47%	9	18%
	TO	125	37	30%	48	38%	40	32%
	RR	9	7	78%	2	22%	0	0%

(Continuação)

<b>Total - Norte</b>		<b>408</b>	<b>230</b>	<b>56%</b>	<b>125</b>	<b>31%</b>	<b>53</b>	<b>13%</b>
<b>Nordeste</b>	AL	98	27	28%	49	50%	22	22%
	BA	399	117	29%	214	54%	68	17%
	CE	182	5	3%	63	35%	114	63%
	MA	193	121	63%	67	35%	5	3%
	PB	205	79	39%	89	43%	37	18%
	PE	181	56	31%	96	53%	29	16%
	PI	203	73	36%	96	47%	34	17%
	RN	144	42	29%	67	47%	35	24%
	SE	71	20	28%	36	51%	15	21%
<b>Total - Nordeste</b>		<b>1.676</b>	<b>540</b>	<b>32%</b>	<b>777</b>	<b>46%</b>	<b>359</b>	<b>21%</b>
<b>Sudeste</b>	ES	73	12	16%	44	60%	17	23%
	MG	761	324	43%	310	41%	127	17%
	RJ	89	25	28%	50	56%	14	16%
	SP	600	210	35%	313	52%	77	13%
<b>Total - Sudeste</b>		<b>1.523</b>	<b>571</b>	<b>37%</b>	<b>717</b>	<b>47%</b>	<b>235</b>	<b>15%</b>
<b>Sul</b>	PR	395	55	14%	191	48%	149	38%
	RS	329	67	20%	160	49%	102	31%
	SC	251	74	29%	122	49%	55	22%
<b>Total - Sul</b>		<b>975</b>	<b>196</b>	<b>20%</b>	<b>473</b>	<b>49%</b>	<b>306</b>	<b>31%</b>
<b>Centro Oeste</b>	GO	231	30	13%	54	23%	147	64%
	MS	71	7	10%	28	39%	36	51%
	MT	118	36	31%	60	51%	22	19%
<b>Total - Centro Oeste</b>		<b>420</b>	<b>73</b>	<b>17%</b>	<b>142</b>	<b>34%</b>	<b>205</b>	<b>49%</b>
<b>Total - Brasil****</b>		<b>5.002</b>	<b>1.610</b>	<b>32%</b>	<b>2.234</b>	<b>45%</b>	<b>1.158</b>	<b>23%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base no Painel do FNDE e nos dados do IBGE (2020).

\*IdeGES MB= desempenho muito baixo, considerado o intervalo de 0 a 4; IdeGES B = desempenho baixo, considerado o intervalo de 4,1 a 6.

\*\* IdeGES M= desempenho médio, considerado o intervalo de 6,1 a 8.

\*\* IdeGES A = desempenho alto, considerado o intervalo de 8,1 a 9; IdeGES MA = desempenho muito alto, considerado o intervalo de 9,1 a 10.

\*\*\*Amostra foi de 5.002 municípios, em virtude da necessidade de utilizar tabelas homogêneas na análise de diferentes variáveis selecionadas neste estudo.

No tocante às unidades federativas, observa-se que o estado de Goiás foi o que alcançou a primeira posição, com o percentual de 64% para desempenho alto e muito alto. A segunda posição ficou com o Ceará, com 63%; seguido, na terceira posição, pelo Mato Grosso do Sul, com 51%.

Cabe destacar que o estado de Goiás é o mais central dos estados brasileiros e o mais populoso da Região Centro-Oeste. Por oportuno, ressalta-se o excelente desempenho do estado do Ceará, demonstrado também nos indicadores de qualidade de educação no país. Entretanto,

Naspolini (2001) cita que, apesar dos avanços na política educacional, ainda permanece o histórico desafio cearense de promoção da inclusão e da equidade social. Em relação ao Mato Grosso do Sul, esse estado é considerado de base econômica agropecuária, com baixa densidade demográfica, alta concentração urbana, detendo a segunda renda per capita do País a partir da década de 1990, entretanto, com alta concentração de renda (FERNADES, 2001).

Na faixa de desempenho médio, destacou-se, nas unidades federativas, o estado do Espírito Santo, com o percentual de 60%; seguido do estado do Rio de Janeiro, com o percentual de 56%; e o estado da Bahia, com o percentual de 54%.

No tocante à faixa de baixo e muito baixo desempenho, o Amapá foi o que ficou em primeiro lugar com o menor desempenho, registrado em cerca de 100% dos municípios do espaço amostral. Em segundo, ficou o estado do Amazonas, com 93% e, em terceiro, o estado do Acre, com 85%, todos esses estados da Região Norte.

Para finalizar, em relação ao Amapá, cabe destacar os estudos de Sá e Ferreira (2020) nos quais evidenciaram que os planejamentos e as políticas de educação do estado apresentaram pouca consistência operacional e descontinuidade de projetos, essa última decorrente, entre outros fatores, da interferência política partidária.

#### **- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada**

Este estudo escolheu a temática porte dos municípios, definida pela população residente estimada, devido à sua relevância para a compreensão das políticas públicas descentralizadas de financiamento da educação no país.

Vieira (2012), em seu artigo intitulado *Em busca de uma teoria da descentralização*, uma síntese de sua tese premiada<sup>24</sup>, ressalta que

Responsabilizam-se comumente os fatores demográficos pelo desenvolvimento e crescimento dos sistemas políticos. As alterações na composição demográfica, além de sua extrema mobilidade em nossa época, afetam decisivamente os segmentos econômico, político e social das nações. Simples observação bastará ao estudioso dos fenômenos político-administrativos para verificar o impacto dos fatores demográficos junto à forma de governo, ao seu tamanho, finalidades e, até mesmo, à sua eficiência ou eficácia. Similarmente, espera-se alguma influência desses mesmos elementos demográficos sobre a descentralização. (VIEIRA, 2012, p. 1414).

---

<sup>24</sup> O artigo em foco representa a síntese da tese de doutorado sob o mesmo título defendida na Universidade do Sul da Califórnia em 1967, agraciada com o prêmio Henri Reining Jr., “essência do debate centralização *versus* descentralização”, e sendo considerada a melhor tese do ano de 1967 pela Escola de Administração Pública da referida universidade.

Jardim (1992, p. 39) reforça a ideia da importância de se conhecer o volume populacional de uma área geográfica, afirmando que essa “é uma informação básica tanto para o planejamento público como para projetos de empresas privadas que envolvem o potencial de demanda por produtos, mão de obra, serviços, etc.”.

A Tabela 3 apresenta a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE dos municípios, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Tabela 3 – Frequência de desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada

População*	Frequência de Municípios					
	IdeGES - Muito Baixo e Baixo		IdeGES - Médio		IdeGES - Alto e Muito Alto	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
P1	1.221	24%	1.293	26%	750	15%
P2	281	6%	531	11%	259	5%
M	71	1%	186	4%	87	2%
G	31	1%	214	4%	60	1%
Me	6	0%	10	0%	2	0%
<b>Total</b>	<b>1.610</b>	<b>32%</b>	<b>2.234</b>	<b>45%</b>	<b>1.158</b>	<b>23%</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e SIDRA/IBGE (2020).

\* P1 (pequeno porte 1) = até 20.000 hab.; P2 (pequeno porte 2) = de 20.001 a 50.000 hab.; M (médio porte) = de 50.001 a 100.000 hab.; G (grande porte) = de 100.001 a 900.000 hab.; e Me (Metrópole) = mais de 900.000 hab. (IBGE, 2017).

Na Tabela 3, foi observado que a categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes, ficou com a maior concentração nas diferentes faixas de desempenho, ou seja, percentual de 24% (1.221 municípios) na faixa muito baixo e baixo, 26% (1.293 municípios) no médio desempenho e cerca de 15 % (750 municípios) no alto e muito alto desempenho.

Em segunda posição, ficou a categoria de porte pequeno 2, que são os municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, que apresentou, também, concentração nas diferentes faixas de desempenho, com o percentual de 6% (281 municípios) no desempenho baixo e muito baixo, 11% (531 municípios) no médio desempenho e 5% (259 municípios) no desempenho alto e muito alto.

Cabe ressaltar o desempenho nas metrópoles brasileiras, no tocante àquelas classificadas com alto e muito alto desempenho, destacaram-se: Fortaleza (CE), da Região Nordeste; e Goiânia (GO), da Região Centro-Oeste.

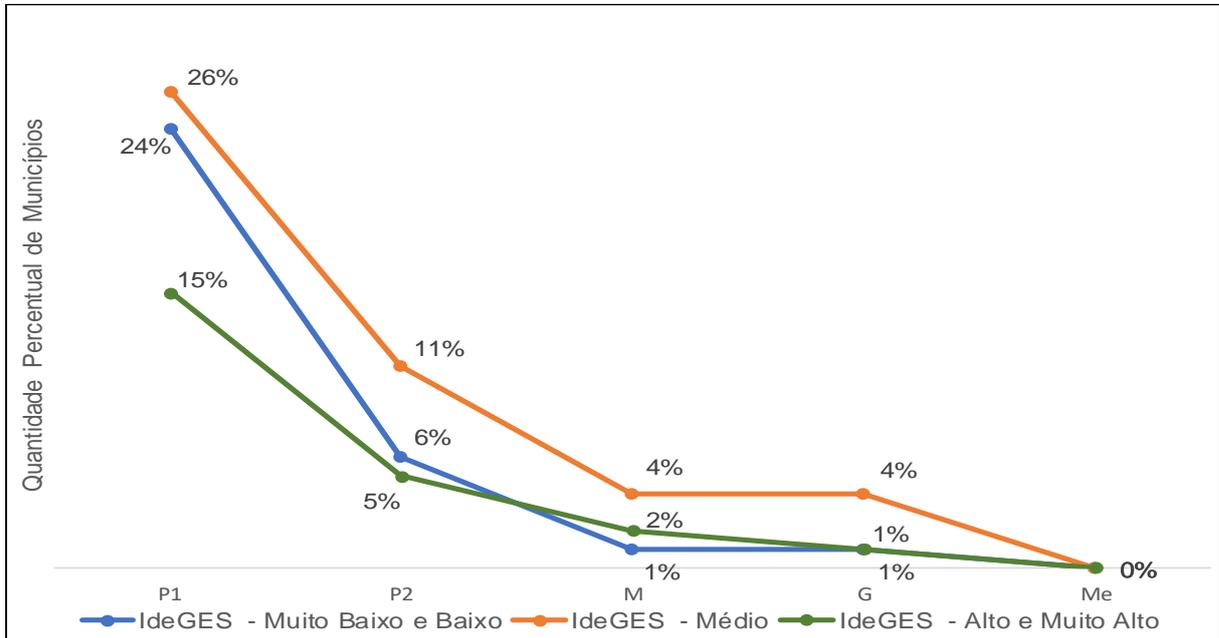
Em relação às metrópoles, que ficaram classificadas nas faixas de baixo e muito baixo desempenho, destacaram-se: São Luiz (MA), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Recife (PE), Porto Alegre (RS) e Campinas (SP). Quanto à localização dessas metrópoles: 3 (três) são da Região Nordeste, 2 (duas) da Região Sudeste e 1 (uma) da Região Sul.

Segundo autores como Ribeiro e Koslinski (2009) e Padilha *et al.* (2012), as metrópoles brasileiras são marcadas por desigualdades agudas. Ernica e Rodrigues (2020, p. 1) citam que as metrópoles:

Concentram riquezas diversas (econômica, política, cultural, simbólica) e nutrem amplas redes de relações internacionais; ao mesmo tempo, são socialmente segregadas, possuindo vastas áreas de concentração de pobreza, no âmbito educacional enquanto sediam a maioria das principais instituições de ensino superior e das escolas privadas de mais alto desempenho acadêmico do país, suas escolas públicas regulares, como padrão geral, têm desempenho inferior ao das cidades médias de seus estados.

Em síntese, pode-se observar a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE conforme Gráfico 7.

Gráfico 7 – Desempenho dos municípios no IdeGES e população residente estimada



Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e IBGE (2020).

Os dados apresentados no Gráfico 7 apontam que os melhores percentuais de desempenhos ficaram com os municípios de porte pequeno 1 e 2. Pode-se inferir que tais achados contrariam a expectativa de que somente os municípios de porte maiores possuem

capacidade administrativa de gestão das políticas públicas descentralizadas, como defendem Pinafo *et al.* (2020) e Azevedo e Aquino (2016).

Por oportuno, cabe ressaltar os estudos de avaliação da gestão de municípios brasileiros realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2021) e pela Firjan (2018) apontam que são nos pequenos municípios brasileiros que os melhores índices de gestão estão ocorrendo.

O estudo de Juanico (1997) que, embora não tenha tratado de maneira específica sobre os pequenos municípios brasileiros, analisou o desenvolvimento de pequenas cidades no terceiro mundo, buscando corroborar a importância de se fomentar o seu desenvolvimento e, com isso, convergir mais recursos para elas. No seu ponto de vista, isso contribuiria para diminuir o êxodo para as cidades maiores, bem como propiciaria uma distribuição equidosa dos recursos humanos e econômicos.

Em suma, este estudo concorda com a necessidade de fomentar ações de desenvolvimento em apoio aos pequenos municípios, principalmente aqueles com até 20.000 habitantes que, segundo o IBGE (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2021), correspondem a mais de 67,7% dos municípios brasileiros, visando proporcionar a capacidade administrativa de gestão dos recursos, sobretudo das políticas públicas descentralizadas no âmbito da educação.

#### **- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: emprego e renda – educação – saúde (IFDM)**

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi desenvolvido pela Firjan, com base em estatísticas públicas oficiais, e expressa o desenvolvimento socioeconômico municipal, usando dados de emprego, renda, educação e saúde.

Por oportuno, em sua dissertação, Piantino (2018, p. 95) cita que o IFDM se estabeleceu como instrumento de *accountability* social, “sendo um importante sinalizador às políticas públicas locais e regionais, e insumo para estudos sobre o desenvolvimento brasileiro”.

A Tabela 4 apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Tabela 4 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: emprego e renda – educação – saúde (IFDM)

IFDM*	Frequência de Municípios					
	IdeGES - Muito Baixo e Baixo		IdeGES - Médio		IdeGES - Alto e Muito Alto	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
<b>B</b>	8	0%	3	0%	0	0%
<b>R</b>	594	12%	478	10%	138	3%
<b>M</b>	955	19%	1.502	30%	912	18%
<b>A</b>	53	1%	251	5%	108	2%
<b>Total</b>	<b>1.610</b>	<b>32%</b>	<b>2.234</b>	<b>45%</b>	<b>1.158</b>	<b>23%</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).

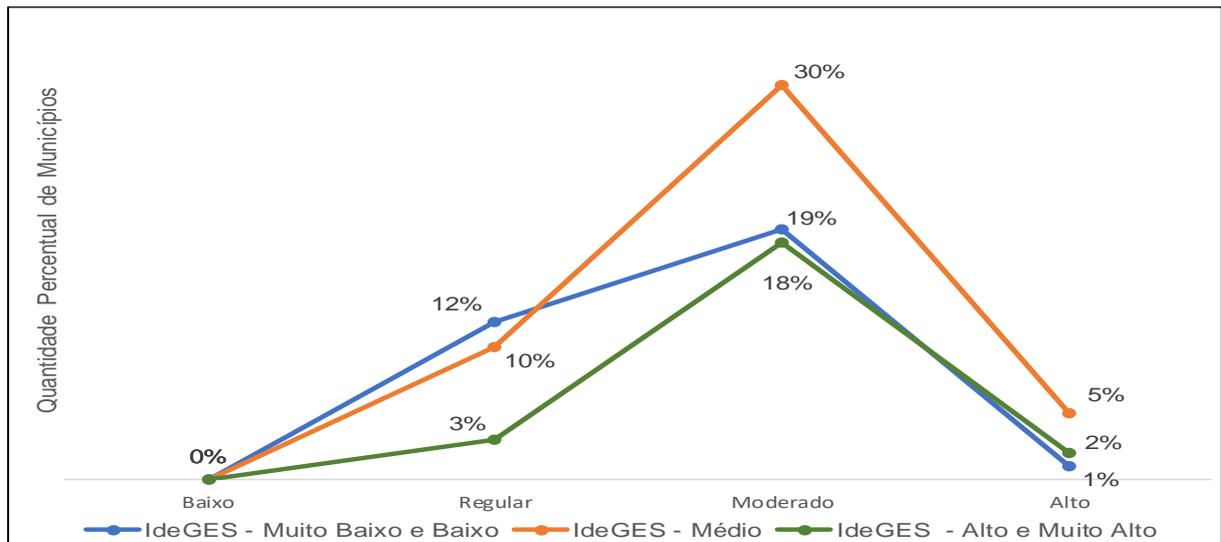
\*IFDM (emprego e renda - educação - saúde), B = baixo; R = regular; M = moderado; A = alto.

Conforme a Tabela 4, os dados levantados evidenciam que a maioria dos municípios que tiveram o desempenho baixo e muito baixo se encontram classificados com IFDM moderado, 955 municípios (19%). Em relação ao desempenho médio no PDDE, de maneira análoga, ficaram classificados na categoria moderado 1.502 municípios (30%), e o mesmo ocorreu em relação ao alto e muito alto desempenho, 912 municípios (18%).

Em resumo, o Gráfico 8 apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Foram observados diferentes desempenhos concentrados na faixa classificada como moderado do IFDM. Isso mostra que as regiões, ainda, têm muito a melhorar no tocante aos serviços entregues à população, como saúde e educação. Além disso, resultados apresentados neste estudo não indicam uma relação conclusiva entre o desempenho do programa e a variável analisada, sugerindo que outros fatores podem influenciar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos.

Gráfico 8 – Desempenho dos municípios no IdeGES e sua relação com o IFDM



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).]

## - Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Segundo o Resumo Técnico do Inep, o Ideb:

[...] é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. (BRASIL, 2020, p. 10).

O índice surgiu visando contribuir com as políticas públicas educacionais na melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional quanto em esferas estaduais, municipais e escolares, de maneira que a composição do índice propicie a projeção de metas individuais intermediárias<sup>25</sup> para o fomento da qualidade do ensino, como destaca o Resumo Técnico do Inep (BRASIL, 2020).

A Tabela 5 apresenta a frequência dos municípios das unidades federativas que atingiram, ou não, as respectivas metas intermediárias de 2019 do Ideb e sua relação com o IdeGES-PDDE, em 2018.

<sup>25</sup> As metas intermediárias foram elaboradas pelo Inep através do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. Cada sistema deve evoluir segundo pontos diversos, e com empenho maior daqueles que partem em pior situação, visando à redução da desigualdade educacional. Para mais informações sobre a metodologia do índice e das metas intermediárias para a trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas, consulte o sítio do Inep, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>.

Tabela 5 – Frequência dos municípios – IdeGES-PDDE e as metas 2019 do Ideb

Região	UF	Nº Total de Municípios	Frequência de Municípios											
			IdeGES - Muito Baixo e Baixo				IdeGES - Médio				IdeGES - Alto e Muito Alto			
			Atingiram meta		Não atingiram meta		Atingiram meta		Não atingiram meta		Atingiram meta		Não atingiram m	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relati
N	AM	57	4	7%	49	86%	1	2%	3	5%	0	0%	0	0%
	AC	20	7	35%	10	50%	1	5%	2	10%	0	0%	0	0%
	AP	15	0	0%	15	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	PA	133	21	16%	63	47%	22	17%	23	17%	3	2%	1	1%
	RO	49	4	8%	13	27%	8	16%	15	31%	5	10%	4	8%
	TO	125	3	2%	34	27%	10	8%	38	30%	17	14%	23	18%
	RR	9	0	0%	7	78%	1	11%	1	11%	0	0%	0	0%
<b>Total - Região Norte</b>		<b>408</b>	<b>39</b>	<b>10%</b>	<b>191</b>	<b>47%</b>	<b>43</b>	<b>11%</b>	<b>82</b>	<b>20%</b>	<b>25</b>	<b>6%</b>	<b>28</b>	<b>7%</b>
NE	AL	98	22	22%	5	5%	46	47%	3	3%	21	21%	1	1%
	BA	399	61	15%	56	14%	136	34%	78	20%	44	11%	24	6%
	CE	182	4	2%	1	1%	61	34%	2	1%	112	62%	2	1%
	MA	193	38	20%	83	43%	36	19%	31	16%	4	2%	1	1%
	PB	205	41	20%	38	19%	38	19%	51	25%	14	7%	23	11%
	PE	181	22	12%	34	19%	45	25%	51	28%	14	8%	15	8%
	PI	203	36	18%	37	18%	60	30%	36	18%	23	11%	11	5%
	RN	144	12	8%	30	21%	28	19%	39	27%	19	13%	16	11%
SE	71	2	3%	18	25%	3	4%	33	46%	0	0%	15	21%	
<b>Total - Região Nordeste</b>		<b>1.676</b>	<b>238</b>	<b>14%</b>	<b>302</b>	<b>18%</b>	<b>453</b>	<b>27%</b>	<b>324</b>	<b>19%</b>	<b>251</b>	<b>15%</b>	<b>108</b>	<b>6%</b>
SE	ES	73	4	5%	8	11%	25	34%	19	26%	9	12%	8	11%
	MG	761	89	12%	235	31%	112	15%	198	26%	60	8%	67	9%
	RJ	89	3	3%	22	25%	6	7%	44	49%	4	4%	10	11%
	SP	600	109	18%	101	17%	202	34%	111	19%	48	8%	29	5%
<b>Total - Região Sudeste</b>		<b>1.523</b>	<b>205</b>	<b>13%</b>	<b>366</b>	<b>24%</b>	<b>345</b>	<b>23%</b>	<b>372</b>	<b>24%</b>	<b>121</b>	<b>8%</b>	<b>114</b>	<b>7%</b>
S	PR	395	17	4%	38	10%	102	26%	89	23%	78	20%	71	18%
	RS	329	24	7%	43	13%	72	22%	88	27%	57	17%	45	14%
	SC	251	35	14%	39	16%	70	28%	52	21%	37	15%	18	7%
<b>Total - Região Sul</b>		<b>975</b>	<b>76</b>	<b>8%</b>	<b>120</b>	<b>12%</b>	<b>244</b>	<b>25%</b>	<b>229</b>	<b>23%</b>	<b>172</b>	<b>18%</b>	<b>134</b>	<b>14%</b>
CO	GO	231	12	5%	18	8%	26	11%	28	12%	100	43%	47	20%
	MS	71	1	1%	6	8%	11	15%	17	24%	12	17%	24	34%
	MT	118	14	12%	22	19%	44	37%	16	14%	17	14%	5	4%
<b>Total - Região Centro Oeste</b>		<b>420</b>	<b>27</b>	<b>6%</b>	<b>46</b>	<b>11%</b>	<b>81</b>	<b>19%</b>	<b>61</b>	<b>15%</b>	<b>129</b>	<b>31%</b>	<b>76</b>	<b>18%</b>
<b>Total - Brasil</b>		<b>5.002</b>	<b>585</b>	<b>12%</b>	<b>1.025</b>	<b>20%</b>	<b>1.166</b>	<b>23%</b>	<b>1.068</b>	<b>21%</b>	<b>698</b>	<b>14%</b>	<b>460</b>	<b>9%</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel IdeGES-PDDE e Inep (BRASIL, 2020b).

\* Neste estudo considerou-se apenas a Meta do Ideb para anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino, portanto, o Distrito Federal não consta na tabela.

\*\* No cálculo da frequência, foi considerada a Meta Intermediária para cada UF, conforme preconizado pelo Inep.

Notou-se que, na Região Norte, o estado do Amapá destacou-se com 100% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo, e que não conseguiram atingir as metas; seguido pelo estado do Amazonas, com 86% do total dos municípios, e o estado de Roraima,

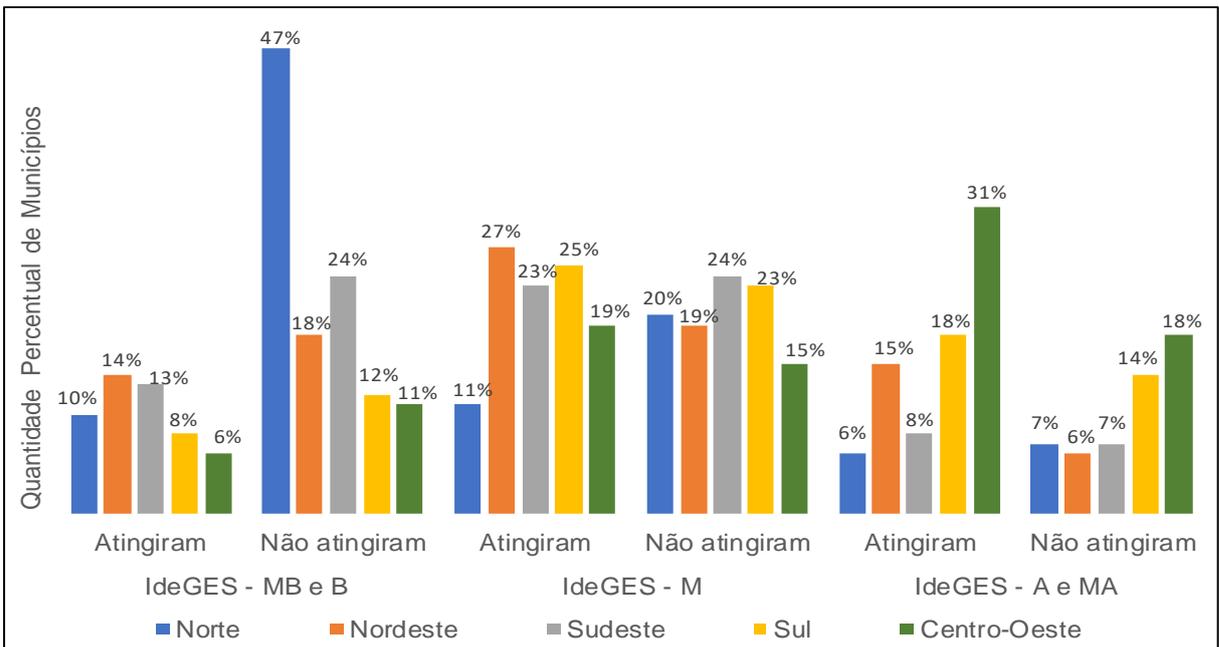
com 78% do total dos municípios que também não atingiram as metas no espaço amostral deste estudo.

Em relação ao universo da pesquisa (5.002 municípios), os municípios que não atingiram as metas do índice e com baixo e muito baixo desempenho representaram apenas o percentual de 20%. Além disso, observou-se que os municípios com o desempenho médio e que atingiram as metas Ideb/2019 foram os que apresentaram o melhor percentual (23%).

Em síntese, o Gráfico 7 demonstra o percentual de municípios das unidades federativas que atingiram, ou não, suas respectivas metas intermediárias de 2019 do Ideb e sua relação com o IdeGES-PDDE em 2018.

Ainda na análise desse importante índice, observou-se no Gráfico 9 que a Região Centro-Oeste se destacou com o percentual de 31% dos municípios com o desempenho alto e muito alto e que conseguiram atingir as metas em 2019, seguida pela Região Sul, com o percentual de 18%. Na terceira posição, a Região Nordeste apresenta o percentual de 15%.

Gráfico 9 – Gráfico desempenho dos municípios no IdeGES e as metas do Ideb/2019



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel IdeGES-PDDE e Inep (BRASIL, 2020b).

Em relação ao desempenho médio que conseguiram atingir a média, nota-se que a Região Nordeste alcançou a melhor posição, com o percentual de 27% dos municípios, seguida pela Região Sul. Na última posição, a Região Norte apresenta apenas 11%.

A respeito do desempenho baixo e muito baixo no IdeGES-PDDE, e que conseguiram atingir as metas em 2019, observou-se que a Região Nordeste ficou na primeira posição (14%), seguida pela Região Sudeste (13%) e pela Região Norte (10%).

Em contrapartida, notou-se que a Região Norte se destacou com 47% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não conseguiram atingir as metas, seguida pela Região Sudeste, com 24% do total dos municípios; e, na terceira posição, da Região Nordeste, com 18% que também não atingiu as metas do Ideb.

Sobre o assunto, este estudo sugere que outras pesquisas sejam realizadas para verificar se o baixo e muito baixo desempenho no programa estão relacionados ao desinteresse mediante o alto custo operacional e o pouco valor repassado pelo programa, no caso do Sudeste. Em relação ao Nordeste e ao Norte, sugere-se verificar se a atualização cadastral obrigatória para receber o recurso pode ser um dos motivos do desempenho insatisfatório, pois as cidades pequenas têm várias dificuldades administrativas, como, por exemplo, o difícil acesso aos cartórios para regularizar situação de UExs e a agências bancárias.

Na busca da compreensão da relação entre o PDDE e o Ideb, alguns estudos a seguir serão mencionados. Pimenta (2016) apontou, no contexto pesquisado, que não há uma relação direta dos recursos do PDDE e nem de sua parcela adicional ao êxito do desempenho dos alunos das escolas pesquisadas em relação às metas do Ideb. Antes, os projetos isolados, realizados em cada escola, podem contribuir para a promoção da qualidade da educação registrada nos índices do período analisado.

Oliveira Júnior, Minori e Frota (2019) analisaram a relação entre investimentos em educação destinados às escolas em caráter suplementar, por meio do PDDE, e os indicadores que acompanham o desenvolvimento da qualidade de ensino, especificamente o Ideb. Como resultado, constatou-se baixa relação entre o orçamento e o resultado no índice.

Segundo os autores, houve situações nas quais as instituições tinham à disposição valores comparativamente altos, mas obtiveram desempenho baixo, ao passo que escolas que não dispunham de repasses suplementares consideráveis atingiram e até superaram as metas previamente estabelecidas. Evidenciou-se que a correta aplicação dos recursos disponíveis é determinante na gestão escolar.

Em contrapartida à ideia de que as políticas de financiamento não contribuem para melhorar o indicador de qualidade educacional, os estudos de Titoto (2019) apontaram que existem pontos positivos e negativos do PDDE, de acordo com os relatos dos participantes nas entrevistas realizadas na pesquisa, que mencionaram que o programa é de extrema importância

para a escola e para a melhoria do ensino público – parte deles acredita que o PDDE contribui para o avanço da nota do Ideb, mesmo que indiretamente.

Por oportuno, cabe destacar que o Relatório Técnico do Ideb/2019, versão preliminar do Inep/2020, apontou que os resultados do índice, considerando o desempenho de todas as redes de ensino, mostraram que o país segue melhorando o seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando, em 2019, um índice igual a 5,9, e que a meta proposta foi superada em 0,2 (BRASIL, 2020c, p. 14).

Em suma, este estudo concorda que há um longo caminho a percorrer em relação às metas na educação, bem como no tocante à gestão de recursos dos programas das políticas públicas descentralizadas, visando a uma educação de qualidade no país.

### **b) Estatística descritiva correlação de Pearson e regressão múltipla**

Nesta parte, o estudo analisou a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos estatísticos correlação de Pearson e regressão múltipla para testar as hipóteses do estudo.

Primeiro, verificou-se a estatística descritiva de cada variável, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Estatística descritiva das variáveis

IdeGES - 2018		IFDM		População 2020	
Média	6,602544982	Média	0,66751412	Média	40604,20792
Erro padrão	0,023541958	Erro padrão	0,001371917	Erro padrão	3265,28157
Mediana	6,93	Mediana	0,674079	Mediana	12833,5
Modo	7,15	Modo	0,6364	Modo	6109
Desvio padrão	1,665000737	Desvio padrão	0,097028561	Desvio padrão	230936,4475
Variância da amostra	2,772227455	Variância da amostra	0,009414542	Variância da amostra	53331642797
Mínimo	0,18	Mínimo	0,321381	Mínimo	1118
Máximo	10	Máximo	0,900623	Máximo	12325232
Contagem	5002	Contagem	5002	Contagem	5002

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

Em seguida, evidenciou-se, de acordo com a Tabela 7, pelo coeficiente de Pearson, que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, população residente estimada e IFDM, todavia, uma correlação classificada como fraca.

Tabela 7 – Correlação entre as variáveis

	IdeGES - 2018	IFDM	População 2020
IdeGES - 2018	1		
IFDM	0,291519002	1	
População 2020	0,038651952	0,108975573	1

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

Além disso, a Tabela 7, de correlação, mostrou que um dos requisitos da regressão múltipla foi atendido, a ausência de multicolinearidade, isso é, que não se pode ter uma alta correlação entre as variáveis independentes, sendo considerada alta a correlação com valores acima de 0,7, quando se adota uma postura mais rígida de 0,8 ou mais.

Em suma, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacione as variáveis, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as duas variáveis independentes podem ser preditoras do IdeGES-PDDE. Ressalta-se que a elaboração utilizou o *software* Excel, na versão *Microsoft 365* ®. A seguir, nas Tabelas 8 e 9, estão apresentados os resultados obtidos.

Tabela 8 – Resumo do modelo

Estatística de Regressão				
R múltiplo	R-Quadrado	R-quadrado ajustado	Erro padrão	Observações
0,291601236	0,085031281	0,08466522	1,592958319	5002

Fonte: Elaborada pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

Tabela 9 – ANNOVA

ANOVA					
	gl	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	2	1178,865982	589,4329909	232,2873797	0
Resíduo	4999	12685,04352	2,537516207		
Total	5001	13863,9095			

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

A Tabela 10, apresentada, contempla os coeficientes que definem a equação que relaciona as variáveis.

Tabela 10 – Coeficientes

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	3,270003348	0,157133459	20,81035679	2,58811E-92	2,961952842	3,578053854	2,961952842	3,578053854
IFDM	4,989410995	0,233545013	21,36380874	5,59924E-97	4,531560325	5,447261664	4,531560325	5,447261664
População 2020	5,0225E-08	9,81246E-08	0,511849277	0,60877911	-1,42142E-07	2,42592E-07	-1,42142E-07	2,42592E-07

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

Diante do exposto, a equação que descreve essa relação é:

$$y = b_0 + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2$$

$$(IdeGES) = 3,27 + (4,99) \cdot (IFDM) + (5,022 \cdot 10^{-8}) \cdot (População 2020)$$

## CONCLUSÕES

O presente estudo buscou construir um perfil para os municípios em relação ao desempenho na gestão dos recursos do PDDE, bem como analisar a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos da estatística descritiva, correlação de Pearson e regressão múltipla.

Em relação ao perfil, foi possível identificar algumas tendências:

### a. No desempenho baixo e muito baixo:

Os municípios da Região Norte foram os que apresentaram o maior percentual com baixo e muito baixo desempenho, 56% dos municípios. A unidade federativa que obteve destaque foi o estado do Amapá, que totalizou 100% dos 15 municípios; em seguida, o estado do Amazonas, com 93%; e, em terceiro, o estado do Acre, com 85% analisados no espaço amostral do estudo.

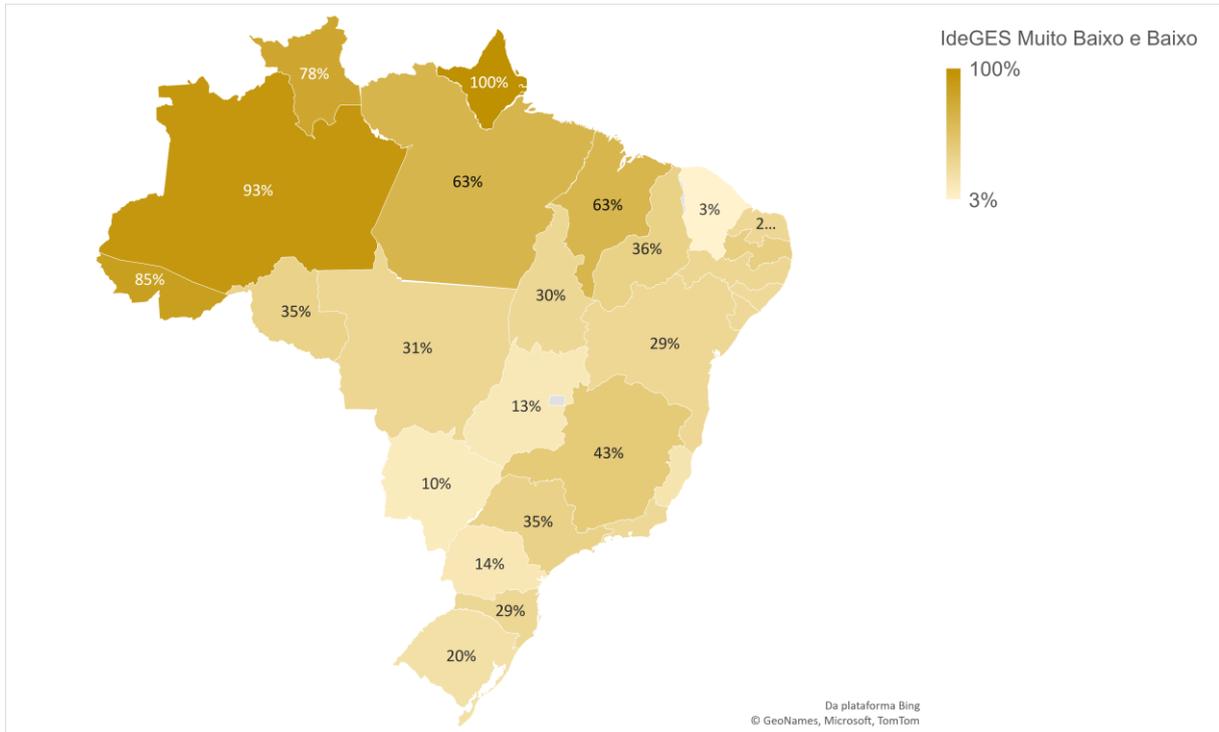
Quanto à população residente estimada, observa-se que o desempenho baixo e muito baixo se concentra na categoria de porte pequeno 1, que abarca os municípios com até 20.000 habitantes.

Em relação ao indicador socioeconômico Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o levantamento apontou que a classificação “moderado” predominou em 955 municípios (59%); e, em seguida, o índice classificado como regular, em 594 municípios (37%).

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, observou-se que a Região Norte ficou em destaque, com 47% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo, e que não atingiram a meta do índice para 2019 no espaço amostral do estudo.

Em síntese, a Figura 2 permite uma visualização geográfica do resultado dos contrastes dos desempenhos, deixando claro um padrão regional, que concentra a ocorrência de municípios com baixo e muito baixo desempenho na Região Norte.

Figura 2 – IdeGES baixo e muito baixo em 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel IdeGES e IBGE (BRASIL, 2020b).

#### **b. No desempenho alto e muito alto:**

Os municípios da Região Centro-Oeste foram os que apresentaram o maior percentual com alto e muito alto desempenho, com 49% dos municípios; seguida pela Região Sul, com 31%; e da Região Nordeste, com 21%. Em contrapartida, a Região Norte, com 13% dos municípios, ficou na última posição.

No tocante às unidades federativas, cabe ressaltar que os estados Amazonas, Acre e Amapá não tiveram nenhum município com alto e muito alto desempenho na gestão do PDDE, e o estado do Pará obteve somente 4 municípios, sendo eles, assim, todos os estados pertencentes à região Norte. No Nordeste, a pior posição ficou com estado do Maranhão, com apenas 5 municípios com alto e muito alto desempenho na gestão do programa.

A unidade federativa que obteve destaque foi o estado do Goiás, que ficou com 64% dos 147 municípios analisados com alto e muito alto desempenho no espaço amostral do estudo; seguido do estado do Ceará, com 63% de 114 municípios.



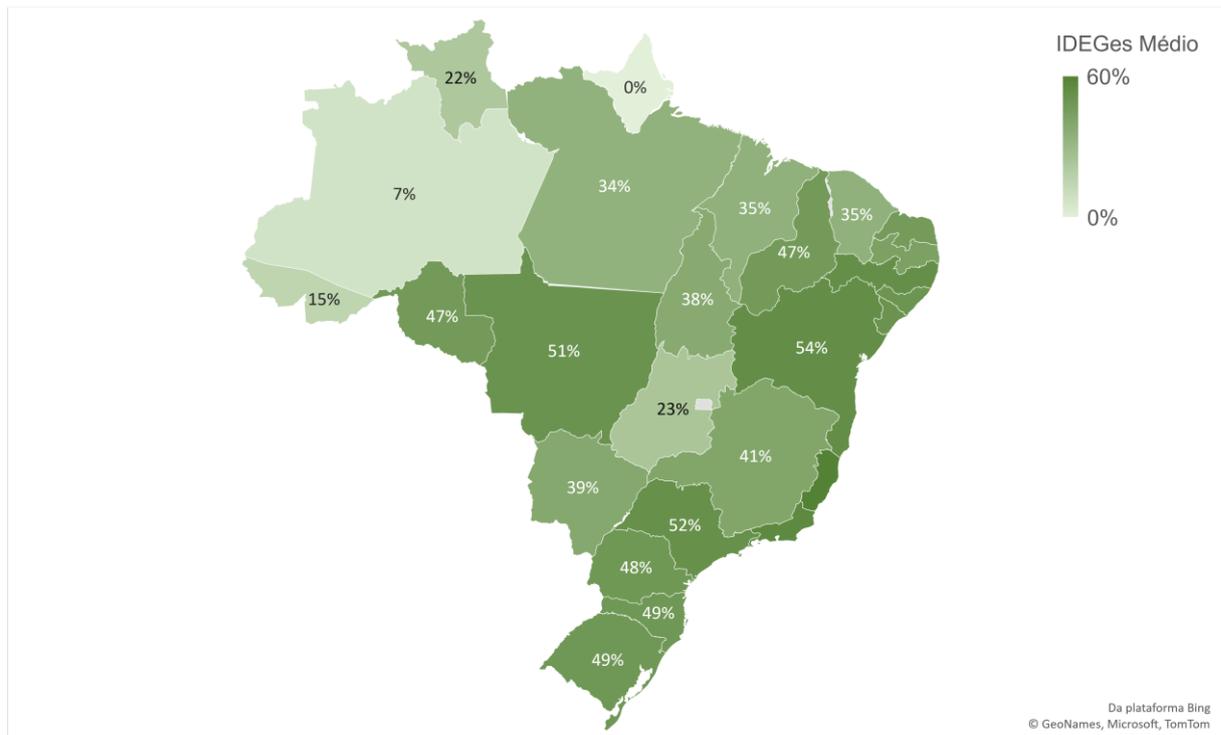
seguido do estado do Rio de Janeiro, com o percentual de 56%; e o estado da Bahia, com o percentual de 54% nessa faixa de desempenho.

A respeito do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, ficou classificado na categoria “moderado” cerca de 1.500 municípios (30%).

Observou-se que os municípios que alcançaram a primeira posição com o desempenho médio e que atingiram as metas Ideb/2019 foram da Região Nordeste, que apresentaram o melhor percentual (27%), seguidos pelos municípios da Região Sudeste (23%).

Em síntese, cabe ressaltar que, em relação ao universo da pesquisa, do total de 5.002 municípios, 45% ficaram no desempenho médio no IdeGES-PDDE. Na Figura 4, a seguir, pode-se visualizar o desempenho médio nos municípios:

Figura 4 – IdeGES médio em 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel IdeGES (BRASIL, 2020b) e IBGE (2020).

Diante desse contexto de diferentes desempenhos na gestão de recursos, bem como pela desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica de muitas regiões e UEs, este estudo reforça a necessidade de maior e melhor monitoramento e capacitação dos gestores em âmbito local e regional, sobretudo para a Região Norte, a fim de que medidas estratégicas sejam implementadas para mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional.

Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras, principalmente na gestão dos repasses, em apoio aos pequenos municípios, que são aqueles com até 20.000 habitantes, que, segundo o IBGE (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2021), correspondem a mais de 68% dos municípios brasileiros.

A respeito da análise dos dados, que utilizou o coeficiente de Pearson, evidenciou-se que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, População e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – todavia, uma correlação classificada como fraca.

Além disso, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacione as variáveis Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as variáveis independentes podem ser preditoras do IdeGES-PDDE.

Em relação às hipóteses desta pesquisa, chegou-se ao seguinte resultado: todas as hipóteses foram refutadas diante dos achados bastante heterogêneos encontrados entre as variáveis. Com base nas constatações efetuadas neste estudo, pode-se inferir que essas variáveis não são suficientes para explicar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos e que outros fatores precisam ser investigados.

Em suma, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento das políticas públicas descentralizadas na educação tem sido um grande desafio, principalmente num país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil. Portanto, espera-se que este estudo possa incentivar novas pesquisas sobre o assunto, não só da rede municipal de ensino, mas alocadas a outras realidades, como também a análise de um espaço temporal mais abrangente, na busca de mitigar a problemática que compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão de recursos das políticas públicas descentralizadas e o desenvolvimento da educação em âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 23 abr. 2021.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ARANTES, E. C. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a Perspectiva da redução das desigualdades regionais**: uma análise a partir da região norte do Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

ARRETCHE, M. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Especificações Técnicas do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**. Brasília, DF: ME; FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2009.

BRASIL. **Monitore o PDDE**. Brasil: FNDE, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. **Planilhas do Ideb**. Municípios. Ensino fundamental regular – Anos iniciais. Brasília: INEP/MEC, 2020c. Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Indicadores do Fundeb voltam a ser debatidos na Câmara com a participação da CNM**. Brasil: CNM, set., 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/educacao>. Acesso em: 5 ago. 2021.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C. Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. **Educação & Sociedade [on-line]**, v. 41, e228514, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.228514>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/RPnSSXshkbLyhs4w6tbL4fC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FERNANDES, M. D. E. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

FILIPPIM, E. S.; ABRÚCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/1112/quando-descentralizar-e-concentrar-poder--o-papel-do-governo-estadual-na-experiencia-catarinense/i/pt-br>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Brasil: Firjan, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

GUINMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, abr. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>. Acesso em: 27 fev. 2021.

JARDIM, M. L. T. Utilização de variáveis sintomáticas para estimar a distribuição espacial de populações: aplicação aos municípios do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais [...]**. São Paulo: ABEP, 1992, p. 39-54.

JUANICO, M. B. O. O desenvolvimento de pequenas cidades no Terceiro Mundo. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 252, p. 24-35, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Rev. Sociol. USP**, v. 11, n. 2, p. 63-61, fev. 1999.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries. Sector studies series**. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

LOBO, C.; LUSTOSA, D.; PAZ, A. D. Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *In*: XIMENES, D. D. A (org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: ENAP, 2018, p. 125-171.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 5-10, 1990. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MIRANDA, R. N.; MENDES, M. **Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-15-municipios-em-extrema-pobreza-so-dinheiro-nao-resolve>. Acesso em: 05 maio 2020.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados [on-line]**, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9798>. Acesso em: 27 fev. 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-538, set. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395174726>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Uberlândia: Edufu, 2008.

PADILHA, F.; ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G.; PUDENZI, L. As regularidades e exceções no desempenho no Ideb nos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae235120121948>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PIANTINO, L. F. M. **Cidades inteligentes e cidades desenvolvidas**: um estudo de relação com os indicadores ICI, CSC, IFDM e IDHM. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário de Franca, Franca, 2018.

PIMENTA, D. C. L. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede Estadual de Ensino em Bocaiúva/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2016.

PINAFO, E. *et al.* Problemas e estratégias de gestão do SUS: a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1619-1628, maio 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.34332019>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Painel dinâmico**. 2021b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGVjZjZjRiOGEtNjBINC00Yjc5LTk4ZmUtOGMxMTg2ZGUzY2Q3IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWZLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: o que é. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acesso em: 20 fev. 2021.

REITZ, M. D. C.; LAGO, Z. A.; TEODORO, A. Políticas públicas e municipalização da educação: a construção de uma política local para o ensino fundamental de Três Barras – SC (1980-2000). **Rev. Lusófona de Educação**, n. 9, p. 208-209, 2007.

REZENDE, V. M. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, 2005. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/descentralizacao-ou-desconcentracao-o-controle-dos-gastos-com-educacao-uma-acao-que>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. Efeito metrópole e acesso às oportunidades

educacionais. **Revista Eure**, v. XXXV, n. 106, p. 101-129, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SÁ, A. D.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento da educação básica no Amapá de 1991 a 2003: da retórica à prática. **Educação e Pesquisa [on-line]**, v. 46, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046217318>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do Sudoeste Goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500011>. Acesso em: 27 fev. 2021.

## **5 PRODUTO TÉCNICO**

O produto técnico é um requisito obrigatório estabelecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional (PPGE-MP). Em virtude disso, este estudo apresentou duas propostas, que foram detalhadas nos Apêndices A e B, com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas descentralizadas de financiamento no âmbito da educação.

Os produtos técnicos propostos são: um indicador para identificar a gestão com vulnerabilidade na execução dos recursos, bem como uma proposta de capacitação para gestores dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola e ações agregadas no formato de trilhas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cada passo adiante, a cada problema que resolvemos, não só descobrimos problemas novos e não solucionados, porém, também descobrimos que onde acreditávamos pisar em solo firme e seguro, todas as coisas são, na verdade, inseguras e em estado de alteração contínua. (POPPER, 1978, p. 13).

O presente estudo teve como foco a análise do desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

No início deste estudo, foi realizada uma revisão bibliográfica das dissertações e teses publicadas no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no período de 2015 a 2020. A busca teve como palavra-chave PDDE, com ênfase na gestão de recursos. As pesquisas recentes sobre o programa foram classificadas nas seguintes categorias que mais se destacaram: descentralização; prestação de contas; controle social; autonomia; investimentos em educação; e os indicadores que acompanham o desenvolvimento da qualidade de ensino e *accountability*.

Na categoria descentralização, que foi o referencial teórico basilar deste trabalho, destacaram-se os estudos de Viana (2015), Silva G. (2015), Silva A. (2015), Marinheiro (2016), Mafassioli (2016), Oliveira D. (2017) e Batista (2018).

Nas demais categorias, destacaram-se outros pesquisadores: Zarinatto Júnior (2016) pesquisou os processos de planejamento, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE nas escolas municipais de Juiz de Fora, Minas Gerais (MG), com o intuito de demonstrar se realmente existe a participação da sociedade, principalmente no que tange à participação dos pais no controle social. Os resultados de sua pesquisa demonstraram que há pouca participação da sociedade, principalmente dos pais, nas escolas, o que é corroborado pela percepção da maioria dos entrevistados na parte quantitativa deste estudo.

Freitas (2016) evidenciou que a política atual de financiamento da educação básica tem gerado um controle social e governamental da escola, pois os programas federais, com seus pacotes fechados e sua prestação de contas burocráticas, mais responsabilizam do que libertam. Tal pesquisa vem ao encontro ao que foi abordado neste estudo com a relação à temática da burocracia presente na gestão dos recursos.

O trabalho de Reis (2019) analisou o financiamento da educação básica no Brasil, dando ênfase ao Programa Dinheiro Direto na Escola, seu quadro de inadimplências, suas causas e efeitos entre os anos de 2011 e 2016. O autor evidenciou que o controle exercido pelo órgão e a falta de capacitação dos gestores e conselheiros escolares impactam a inadimplência das

prestações de contas, culminando em retenção de recursos da educação básica. Os resultados do pesquisador convergem para as temáticas que foram tratadas na parte qualitativa desta pesquisa.

Cabe ressaltar que as leituras dessas pesquisas agregaram conhecimentos referentes à gestão dos recursos no PDDE, bem como contribuíram para perceber as possibilidades e os limites do programa na gestão escolar e para as análises quantitativas e qualitativas deste estudo.

Em relação a essas análises, o presente estudo se propôs a explorar a possível influência de fatores no desempenho da gestão dos recursos do PDDE nos municípios brasileiros. Por esse motivo, buscou-se, na parte quantitativa, construir um perfil para os municípios bem como analisar a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada e IFDM, utilizando os métodos da estatística descritiva, da correlação de Pearson e regressão múltipla.

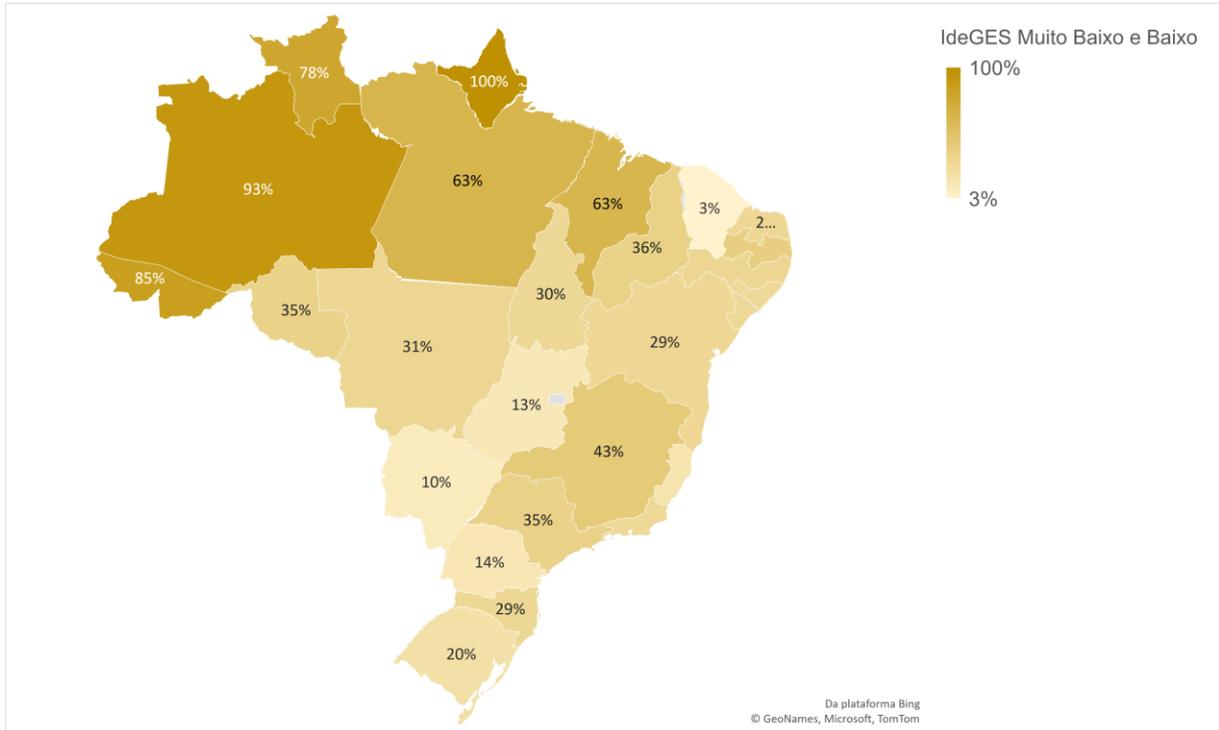
Dessa forma, nesse primeiro momento, a pesquisa evidenciou, em relação ao perfil, algumas tendências:

**a. No desempenho baixo e muito baixo:**

- A Região Norte foi a que apresentou o maior percentual, com 56,4%, dos municípios com baixo e muito baixo desempenho;
- A unidade federativa que se destacou foi o estado do Amapá, que apresentou 100% dos 15 municípios analisados com baixo e muito baixo desempenho no espaço amostral do estudo; em seguida, o estado do Amazonas, com 93% e, em terceiro, o estado do Acre, com 85%;
- Em relação à população residente estimada, observa-se que o desempenho baixo e muito baixo se concentra na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes;
- Quanto ao indicador socioeconômico Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o levantamento apontou que a classificação “moderado” predominou em 955 municípios (59%); e, em seguida, a “regular” foi percebida em 594 municípios (37%);
- No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, observou-se que novamente as UFs da Região Norte ficaram em destaque, sendo que aparece, em primeira posição, o estado do Amapá, que apresentou 100% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não atingiram a meta em 2019;
- Entretanto, os municípios que não atingiram as metas e com baixo e muito baixo desempenho representaram apenas 20% em relação ao universo da pesquisa (5.002 municípios).

Em suma, a Figura 5 permite uma visualização geográfica dos resultados com a ocorrência de municípios com baixo e muito baixo desempenho na Região Norte.

Figura 5 – IdeGES baixo e muito baixo em 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel IdeGES (BRASIL, 2020b) e IBGE (2020).

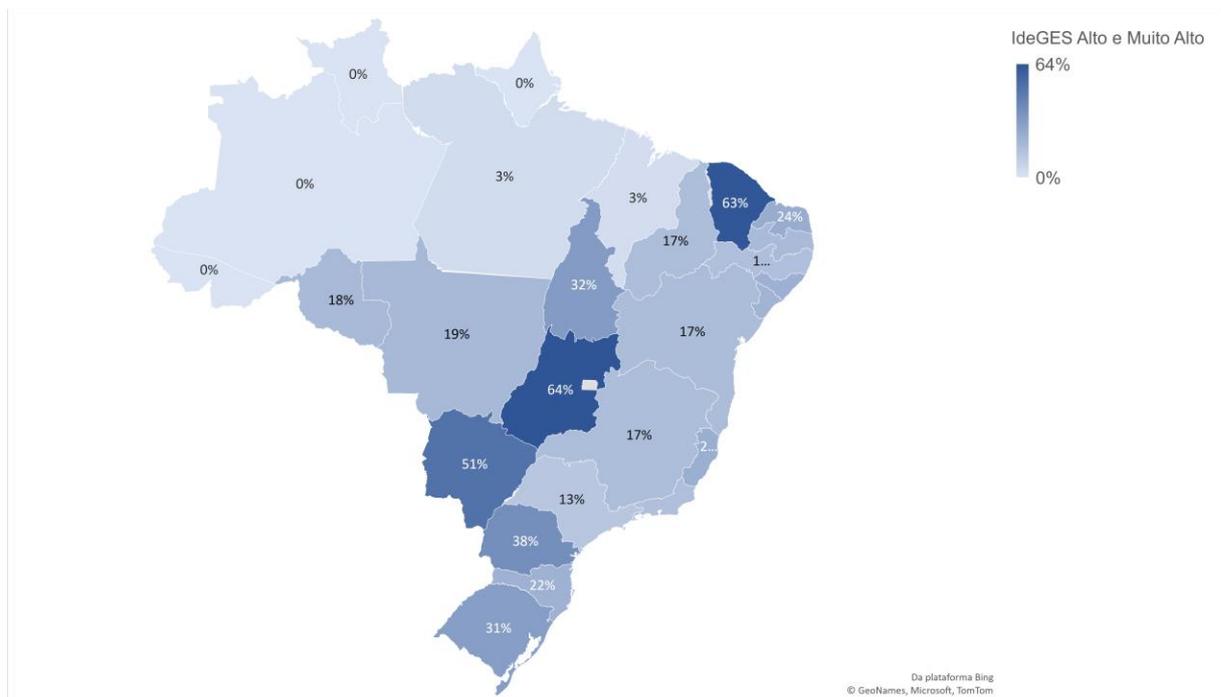
#### **b. No desempenho alto e muito alto:**

- A Região Centro-Oeste foi a que apresentou o maior percentual, com 49% dos municípios com alto e muito alto desempenho; seguida pela Região Sul, com 31% dos municípios. Por outro lado, a Região Norte (13 %) ficou na última posição;
- A unidade federativa que obteve destaque foi o estado do Goiás, que obteve 64% dos 147 municípios analisados com alto e muito alto desempenho no espaço amostral do estudo; em seguida, o estado do Ceará, com 63% dos 114 municípios;
- No tocante às unidades federativas, cabe ressaltar que estados do Amazonas, Acre e Amapá não tiveram nenhum município com alto e muito alto desempenho na gestão do PDDE, e o estado do Pará apresentou somente 4 municípios, ou seja, todos os estados pertencentes à Região Norte. No Nordeste, a pior posição ficou com estado do Maranhão, com apenas 5 municípios com alto e muito alto desempenho na gestão do programa;

- Em relação à população residente estimada, observa-se que o desempenho alto e muito alto se concentra na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes;
- Quanto ao indicador socioeconômico Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o levantamento apontou que a classificação “moderado” predominou em 912 municípios (57%); e, em seguida, o índice classificado como regular, em 138 municípios (9%).
- No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, evidenciou-se que a Região Centro-Oeste se destacou com cerca de 128 municípios (31%) com o desempenho alto e muito alto e que conseguiram atingir as metas, seguida pela Região Sul, com o percentual de 18%, que corresponde a 172 municípios. Na terceira posição, a Região Nordeste aparece com 15%, que se refere a 251 municípios.

O mapa a seguir permite uma visualização geográfica na qual se pode observar o percentual de ocorrência de municípios com alto e muito alto desempenho no PDDE nas unidades federativas.

Figura 6 – IdeGES alto e muito alto desempenho no PDDE em 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel IdeGES (BRASIL, 2020b) e IBGE (2020).

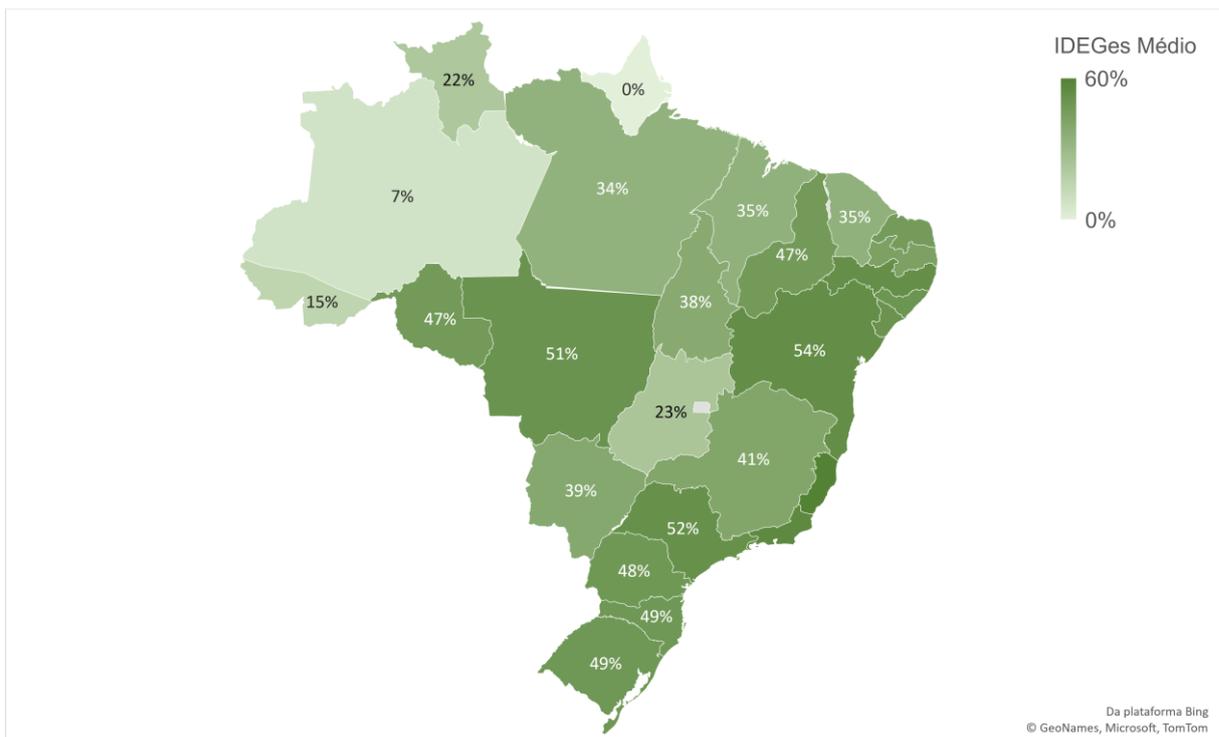
### c. No desempenho médio:

- A Região Sul ficou com o maior percentual (49%); seguida pela região Sudeste, com o percentual de 47%; e pela Região Nordeste, com o percentual de 46%;

- Nas unidades federativas, destacou-se o estado do Espírito Santo, com o percentual de 60%; seguido do estado do Rio de Janeiro, com o percentual de 56%; e o estado da Bahia, com o percentual de 54% nessa faixa de desempenho;
- Em relação ao universo da pesquisa, do total de 5.002 municípios, cerca de 45% ficaram no desempenho médio;
- O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal ficou classificado na categoria moderado, com cerca de 1.502 municípios (30%) nessa faixa.
- Em suma, evidenciou-se que os municípios com o desempenho médio e que atingiram as metas foram os que apresentaram o melhor percentual (23%) em relação aos outros desempenhos.

Na Figura 7, abaixo, pode-se observar o desempenho médio nos municípios:

Figura 7 – IdeGES médio desempenho no PDDE em 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel IdeGES (BRASIL, 2020b) e IBGE (2020).

Diante do exposto, este estudo reforça a necessidade de maior e melhor monitoramento de programas e ações das políticas públicas educacionais e a capacitação dos gestores em âmbito local e regional, sobretudo para a Região Norte, a fim de que medidas estratégicas sejam implementadas para mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional.

Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras em apoio aos pequenos municípios, que são aqueles com até 20.000 habitantes, que, segundo o IBGE (2021), correspondem a mais de 68% dos municípios brasileiros, conforme demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11 – Porte populacional dos municípios

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	%
Até 5.000	1.237	22,21%
De 5.001 a 10.000	1.214	21,80%
De 10.001 a 20.000	1.377	24,72%
De 20.001 a 50.000	1.087	19,52%
De 50.001 a 100.000	353	6,34%
De 100.001 a 500.000	261	4,69%
Mais de 500.000	41	0,74%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE (2021).

A respeito da análise, que utilizou o coeficiente de Pearson, evidenciou-se que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, População e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, todavia, uma correlação classificada como fraca.

Com base nas constatações efetuadas na parte quantitativa do trabalho, pode-se inferir que essas variáveis não são suficientes para explicar o desempenho gestão descentralizada dos recursos e que outros fatores precisam ser investigados.

Em relação às hipóteses, chegou-se aos seguintes resultados: todas as hipóteses desta pesquisa foram refutadas diante de achados bastante heterogêneos encontrados entre as variáveis. Este estudo considera que outras hipóteses precisam ser levantadas, como, por exemplo, sobre o possível desinteresse de municípios ricos em gastar os repasses do PDDE.

Na parte qualitativa, buscou-se analisar a percepção de certos atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, bem como identificar outros fatores que influenciam no desempenho da gestão dos recursos do PDDE.

Na metodologia, utilizou-se como técnica de pesquisa as entrevistas semiestruturadas. Para os dados coletados, este estudo empregou a análise de conteúdo, de Laurence Bardin (2016).

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para compilar a percepção dos atores envolvidos diretamente no programa escolhido neste estudo, tais como: representantes do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; representantes das Secretarias Municipais, Estaduais e Distritais; e Presidentes das Unidades de Execução Própria.

Outra constatação deste estudo foi que a temática relacionada ao medo esteve presente na maioria das respostas dos entrevistados, tanto nas questões referentes à gestão dos recursos quanto nas questões sobre as dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, bem como nas respostas sobre a inexecução dos recursos.

Em relação a essa problemática, esta pesquisa concorda com a posição de Campana (2017, p. 213):

[...] a reversão desse quadro de medo e de ineficiência gerado pelo poder punitivo do Estado atinge-se, entre outras medidas, pela necessidade de revisão do atual modelo e controle marcadamente rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. Nesse cenário, a flexibilização dos paradigmas de controle mostra-se fundamental para o desenvolvimento de novas respostas aos recorrentes problemas sociais que se apresentam. É essencial que a fiscalização dos atos da Administração Pública não represente um obstáculo à consecução das políticas públicas, o que certamente se atingirá quando a efetiva busca pela eficiência e pelos melhores resultados sejam o norte das ações de controle.

Além disso, a falta de informação ou comunicação foi um dos pontos que mais apareceu nas falas dos entrevistados, conforme exemplificado a seguir: “*A falta de informação, entendeu a falta de informação para as pessoas, para gestores, para a comunidade em geral é um grande problema*” (A7).

Essa fala do entrevistado vai ao encontro da perspectiva de recentes estudos que afirmam que, para promover políticas públicas que envolvam descentralização de recursos, é imprescindível dispor de sistemas de informação.

No tocante às dificuldades que os gestores enfrentam para prestar contas, o caráter burocrático do processo foi um dos pontos que mais foi destacado nas percepções dos atores. Tais desafios enfrentados condizem com o pensamento de Batista Júnior *et al.* (2014, p. 31-43), que afirmam que “a imposição da observância irrestrita das normas burocráticas engessa a máquina pública, obstando o direcionamento da atuação administrativa para a consecução de resultados eficientes”.

Não há a intenção de negar a importância do controle burocrático e corrobora-se o que diz Campana (2017, p. 205): “o referido controle confere maior segurança jurídica à atuação pública e serve como ferramenta para inibir condutas arbitrárias”.

Entretanto, o que este estudo questiona são os efeitos gerados pelos aparatos burocráticos que prejudicam uma parcela de escolas e, sobretudo, os alunos, os quais deixam de usufruir os benefícios dos repasses financeiros dos programas devido a problemas afetos ao processo de prestação de contas.

Nessa mesma perspectiva, esta pesquisa também concorda com a citada autora, que diz:

[...] Assim as formalidades que não constituem corrupção ou intenção deliberada de provocar danos ao erário público não deveriam constituir fonte de obstáculos à continuidade das ações estatais, sob pena de inviabilizar políticas públicas. Nesse caso, mesmo que a fiscalização tenha o objetivo de preservar a legalidade e aumentar a eficiência da gestão, o efeito sobre esta última questão é praticamente nulo e os riscos de se afetar gravemente a prestação de serviços relevantes. (CAMPANA, 2017, P. 205).

Outra questão que apareceu em uma boa parte das respostas dos entrevistados foi referente ao baixo valor repassado pelo programa: “*o baixo o valor, eu defendo arduamente aumentar os recursos per capita do programa*” (A1). A respeito desse quesito, este estudo concorda plenamente que haja aumento dos repasses para as escolas.

Por oportuno, cabe destacar que, nesta pesquisa, a rotatividade, a insegurança ou medo em aplicar os recursos, a questão da falta de informação/comunicação e a necessidade de capacitação foram fatores que contribuem, segundo a percepção dos atores entrevistados, para explicar os diferentes desempenhos da gestão descentralizada dos recursos nos municípios brasileiros.

Mais um ponto importante que foi apontado pelos entrevistados foi acerca da capacitação. Segue um comentário de um ator que resume a problemática do assunto:

“[...] eu penso que tem que ter mais capacitação mas gente voltada que conhece a realidade da escola às vezes tem capacitação é feita por uma pessoa que não conhece a realidade da escola então está passando conhecimento, está passando alguma coisa, o diretor da pensando ali: ‘tem nada a ver, o que ele está falando’, porque ele não conhece o que acontece, então precisa de capacitação, mais vezes, em maior quantidade, bem prática, prática do dia a dia assim mesmo sabe, fazer um orçamento, uma nota fiscal, menos teoria, mas pratica ali, de estar mais próximo, capacitação com um grupo menor de pessoas, mesmo que seja on-line, um grupo menor de pessoas, você consegue interagir melhor, com a pessoa que você está né conversando, você dá uma palestra é uma coisa, você fazer uma capacitação é outra coisa a palestra você pode fazer para mil pessoas, agora numa capacitação a pessoa tem que poder tirar dúvida, tem que dizer o que ela está entendendo, o que ela não está entendendo então assim uma quantidade maior de capacitação e com prática mesmo uma pessoa que tenha vivência do dia a dia do diretor”. (A7).

Em relação aos achados, acredita-se que a capacitação efetiva dos atores poderá amenizar, em parte, o que foi relatado pela entrevistada A2, ao visitar uma escola na qual as crianças não tinham sequer um bebedouro, e a diretora preferiu deixar o dinheiro rendendo na conta bancária.

“Eu já quando a gente in loco, eu fui em duas escolas que eram divididas por ruas, cheguei numa escola a escola, no mesmo porte de quantidade de alunos né da outra escola, então eu cheguei lá na primeira escola, a escola perfeita tudo direitinho, o diretor envolvido em várias ações do MEC para receber os recursos é tudo, muito bem organizado, duas quadras depois desta escola, eu chego na outra escola, eu pensei vou encontrar essa aqui também tudo perfeito mas não tá do mesmo jeito, as crianças

bebiam água aonde? **Na mesma bica que elas lavavam o pé e nem bebedouro tinha**". (A2).

Além disso, acredita-se que uma maior divulgação das informações referentes aos programas educacionais, para evitar o desconhecimento que ocasiona o medo e a insegurança, como apontado neste estudo, bem como o fortalecimento do papel do controle social, principalmente com participação de pais e alunos, sejam fundamentais na busca da efetividade das políticas públicas descentralizadas da educação.

Por oportuno, ressalta-se que a principal limitação, sobretudo na parte quantitativa deste estudo, foi a utilização de experimentos com macrodimensões. Sabe-se que, em geral, na instância macro, não é fácil encontrar correlações. De toda maneira, é preciso discutir melhor as não correlações, pois elas são tão importantes, em termos de pesquisa, quanto às correlações.

Assim, outra vez, é possível abrir uma reflexão sobre estudos futuros que possam trabalhar correlações a partir de filtros regionais, dada a diversidade da realidade brasileira. Portanto, este estudo sugere, inclusive, até usar as mesmas variáveis, porém trabalhando nas meso ou microdimensões.

Outra limitação ocorreu durante o período destinado às entrevistas, pois a maioria das escolas da rede municipal estavam fechadas por causa do cenário pandêmico da covid-19. Em virtude disso, este estudo encontrou um grande desafio para realizar um número maior de entrevistas semiestruturadas, principalmente, com os presidentes das unidades executoras.

Um desafio observado foi a resistência de alguns atores para participar das entrevistas relacionadas à temática da gestão de recursos públicos. Todavia, as limitações impostas ao resultado deste estudo na parte qualitativa estão atreladas ao número de participantes, portanto seus achados não permitem a generalização.

Em suma, a respeito da relevância social deste estudo, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento da educação tem sido um grande desafio, principalmente num país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil. Portanto, espera-se que este trabalho possa incentivar novas pesquisas sobre o assunto, na busca de mitigar a problemática que compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas educacionais e, portanto, o desenvolvimento da educação em âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007.
- AFONSO, J. R. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *In: TINKER FÓRUM ON THE ROLE OF STATE IN LATIN AMÉRICA AND CARIBBEAN*, Cancún, México, 24-26 out. 1996.
- AFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H.; FRANCO, C. A escola importa? Determinantes da eficiência e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 23, n. 3, p. 453-476, 2002.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *In: AFONSO, R. de B. Á.; SILVA P. L. B. Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-37.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- ARANTES, E. C. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a Perspectiva da redução das desigualdades regionais: uma análise a partir da região norte do Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.
- AROCENA, J. Algunas Dimensiones del concepto de descentralización. *In: NOHLEN, D. (ed.). Descentralización Política y consolidación democrática, Europa-América del Sur*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1991. p. 17-22.
- ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. XVI n. 39, p. 75-87, 1996a.
- ARRETCHE, M. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996b.
- ARRETCHE, M. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo**. UNESP, São Paulo. Apresentado no XXI encontro da Associação de estudos latino-americano. Chicago, Illinois, set. 1998, p. 24-26.

- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v. 14, n. 40 jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- ARRUDA, M. C. C. Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002). **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 133, p. 274-275, 2008.
- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 49-71, 2002.
- AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- BAÊTA, A. M. C. Administração municipal e descentralização política. Notas para uma discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 4, 1989.
- BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA JÚNIOR, O. A.; CAMPOS, S. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.
- BATISTA, P. A. C. **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 Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- BENETTI, A. R. N. **A gestão e a política do programa de apoio financeiro escolar da rede municipal de Limeira na perspectiva dos diretores escolares**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2014.
- BENNETT, R. J. **Decentralization Local Governments, and Markets** – Towards a Post-Welfare Agenda. New York: Oxford University Press, 1990.
- BERGSTEINER, H.; AVERY, G. C. A theoretical responsibility and accountability framework for CSR and global responsibility. **Journal of Global Responsibility**, v. 1, p. 8-33, 2010.
- BERNARDES, A. G.; GUARESCHI, N. Estratégias de Produção de Si e a Humanização no SUS. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 27, n. 3, p. 462-475, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932007000300008>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BOISIER, S. La descentralización: un tema difuso y confuso. In: NOHLEN, D. (ed.) **Descentralización política y consolidación democrática, Europa - América del Sur**. Venezuela: Nueva Sociedad, 1991. p. 22-39.

BORJA, J. Descentralización: una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 4, p. 5-33, 1984.

BORJA, J. A participação cidadina. **Revista Espaço & Debate**, São Paulo, v. 8, n. 24, p. 14-25, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. **Especificações Técnicas do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**. Brasília, DF: ME; FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1968.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2009.

BRASIL. **Manual operacional de Educação Integral**. Brasília: MEC/SEB/DCEI, 2014.

BRASIL. **Monitore o PDDE**. Brasil: FNDE, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. **Planilhas do Ideb**. Municípios. Ensino fundamental regular – Anos iniciais. Brasília: INEP/MEC, 2020c. Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasil: MS; FNDE, 2013.

BRASIL. **Resolução n. 6, de 27 de fevereiro de 2018**. Brasil: MS; FNDE, 2018.

BRASIL. **Resumo técnico resultados do índice de desenvolvimento da educação básica**. Brasília: INEP/MEC, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2019\\_versao\\_preliminar.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CALDERÓN, A. I. P.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 73, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6WqvzPsNFRmnqmLB3mfdPGc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CAMPANA, P. de S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 01, p. 189-216, 2017.

CAMPELO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: NERI, M. C.; CAMPELLO, T. (Eds.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013. p.14-24.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 24, n. 2, p. 19, 30-50, 1990.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas”. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 74, p. 11-19, 1990.

CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Tradução de: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTRO, M. H. G. de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. **Revista Espaço & Debate**, São Paulo, n. 32, 1991.

CERQUEIRA, C. A.; SAWYER, D. R. O. T. Tipologia dos estabelecimentos escolares brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 24, n. 1, 2007.

COELHO, F. D. Descentralização e democratização da esfera Pública. **Anais do V Encontro Nacional da AMPUB**, v. 1, p. 992-1001, ago. 1993.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Indicadores do Fundeb voltam a ser debatidos na Câmara com a participação da CNM**. Brasil: CNM, set., 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/educacao>. Acesso em: 5 ago. 2021.

CORDEIRO, J. **Accountability**: evolução da responsabilidade pessoal. São Paulo: Évora ed., 2013.

COSTA, A. C. L. Autonomia no município na atual constituição. **Revista Espaço & Debate**, São Paulo, v. 3, n. 19, 1986.

D’ARC, R. H. La Decentralización de l’Etat’. *In*: COUFFIGNAL, G. (org.). **Réinventer la démocratie- le defi latino-americano**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

DANIEL, C. Poder Local no Brasil Urbano. **Revista Espaço & Debate**, v. 24, n. 2, p. 69-78, 1988.

DAVIDOVICH, F. Poder local e municípios, algumas considerações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 5-14, 1993.

DOWBOR, L. O novo contexto da gestão local. *In*: SANTOS, A. C. A.; GARCIA, R. C. (org.). **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IBAN/IPEA/ENAP, 1993. p.102-110.

DUARTE, J. **Entrevista em profundidade**. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005. v. 1, p. 62-83.

ELAZAR, D. J. Ciências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma análise preliminar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 159, p. 64-84, abr./jun., 1981.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C. Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. **Educação & Sociedade [on-line]**, v. 41, e228514, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.228514>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, ago. 2005.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/RPnSSXshkbLyhs4w6tbL4fC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Brasil: Firjan, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

FELICÍSSIMO, R. J. Os impasses da descentralização política administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresa**, v. 32, n. 1, jan./mar. 1992.

FELICÍSSIMO, R. J. América latrina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. **Revista de Administração Pública Rio de Janeiro**, v. 28, n. 3, p. 26-43 jul./set., 1994.

FILIPPIM, E. S.; ABRÚCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, 2010.

FLEURY, S. T. Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 24, n. 2, p. 78-99, 1990.

FRANÇOIS, D.; BAENA, A. **Decentralization in France and Spain**. Paris: Ed. Economia, 1986.

FREITAS, C. L. A. M. de. **A influência da Política de Financiamento da Educação: os programas federais na gestão escolar**. 2016. Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional em 2016) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

FRINK, D. D.; FERRIS, G. R. Accountability, impression management, and goal setting in the performance evaluation process. **Human Relation**, v. 51, p. 1259-1283, 1998.

GENTILINI, J. A. **Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização**. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

GOLDIN, C.; KATZ, L. F. **The “Virtues” of the Past: Education in the First Hundred Years of the New Republic**. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2003.

GOMES, G. M.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA, 2020.

GONTCHAROFF, G. **Democratie, citoyenneté dans la decentralization**. Etat des lieux de la citoyenneté locale, decentralization e participation. Paris: Revue Territoires, n. 321, oct. 1990.

GUIMARÃES, F. V. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado, 2016.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, abr. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>. Acesso em: 27 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/regioes\\_geograficas/](https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/). Acesso em: 5 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **SIDRA: banco de tabelas estatísticas**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>. Acesso em: 9 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2021. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) – resultados e metas**. 2020a. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 9 set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB). Resumo técnico resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasil: INEP/IDEB, 2020b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2019\\_versao\\_preliminar.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para um debate. **Revista Lua Nova**, v. 20, p. 1-17, 1990.

JARDIM, M. L. T. Utilização de variáveis sintomáticas para estimar a distribuição espacial de populações: aplicação aos municípios do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais [...]**. São Paulo: ABEP, 1992, p. 39-54.

JUANICO, M. B. O. O desenvolvimento de pequenas cidades no Terceiro Mundo. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 252, p. 24-35, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KIPNIS, B. **Elementos do processo de pesquisa em esporte escolar pré-projeto 1**. Economia. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Rev. Sociol. USP**, v. 11, n. 2, p. 63-61, fev. 1999.

LAVINAS, L; MAGINA, M. A; SILVA, M. C. **Federalismo e regionalização dos recursos públicos**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 369).

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries. Sector studies series**. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

LOBO, C.; LUSTOSA, D.; PAZ, A. D. Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *In*: XIMENES, D. D. A (org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: ENAP, 2018, p. 125-171.

LOBO, C; LUSTOSA, D. Os desafios de coordenação intergovernamental na experiência do Mais Educação. **III ENEPCP**, p. 1281-1292, 2019.

LOBO, T. Descentralização e revisão constitucional. *In*: SANTOS, A. C. A.; GARCIA, R. C. (org.). **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IBAN/IPEA/ENAP, 1993. p. 121-122.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 5-10, 1990. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078>. Acesso em: 27 fev. 2021.

LOPES, E. G. **A descentralização do ensino: vontade do poder central ou exigência do poder local**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração e Gestão Educacional) – Universidade Aberta, Lisboa, 2012.

LORDELO DE MELLO, D. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

LOUREIRO, M. R. (Coord.). **Coordenação do sistema de Controle da Administração Pública Federal**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. p. 76-77. (Série Pensando o Direito, nº 33/2009)

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil Contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 47, out./dez., 2008.

MABILEAU, A. **La decentralization en retard?**. L'Etat de la decentralization – Les Cahiers Français. Paris: La Documentation Française, n. 256, mai./jun., 1992.

MAFISSOLI, A. S. **Programa Dinheiro Direto na Escola (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAGALHÃES, M. G. P. de L. P. **A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional de Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MARINHEIRO, E. L. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a descentralização da gestão escolar no município de Londrina-PR**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço & Debate**, n. 24, 1988.

MATTOS, C. La descentralización? Una nueva panacéa para impulsar el desarrollo local? **Cuadernos del Claeg**, Montevideo, p. 56-75, 1989.

MELO JÚNIOR, S. S. de. **Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE da Escola Estadual de Caraiá/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2016.

MIRANDA, R. N.; MENDES, M. **Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-15-municipios-em-extrema-pobreza-so-dinheiro-nao-resolve>. Acesso em: 05 maio 2020.

MOTTA, P. R. A participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, 1994.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados [on-line]**, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9798>. Acesso em: 27 fev. 2021.

NETTO, I. C. A. **Gestão dos Processos de Prestação de Contas nas escolas da SRE de Conselheiro Lafaiete - Minas Gerais**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

NEVES, C. M. C. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, I. P. A. (org.). **Projeto Político-Pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

NOHLEN, D. (ed.). **Descentralización política y consolidación democrática, Europa-América del Sur**. Venezuela: Nueva Sociedad, 1991.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomía**, n. 14, p. 7-31, 2001.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-538, set. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395174726>. Acesso em: 27 fev. 2021.

OLIVEIRA, D. A. L. **Análise da consonância dos programas nacionais de educação com os déficits de infraestrutura das escolas públicas do Brasil: possibilidades e desafios à descentralização**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, L. F. B. O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais. 2017. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, M. C. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cadernos EBAPE.BR [on-line]**, v. 17, n. 3, 2019.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Uberlândia: Edefu, 2008.

PADILHA, F.; ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G.; PUDENZI, L. As regularidades e exceções no desempenho no Ideb nos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae235120121948>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PENFOLD-BECERRA, M. **Towards a political theory of decentralization: passing the ball in Venezuela**. 1998. Disponível em: [map43@columbia.edu](mailto:map43@columbia.edu). Acesso em: 25 nov. 2020.  
PEREIRA FILHO, C.; REZENDE, F.; MARINHO, G. Descentralização. Valorização da esfera pública? **Anais do V Encontro Nacional da AMPUR**, n. 1, p. 420-430, 1993.

PIANTINO, L. F. M. **Cidades inteligentes e cidades desenvolvidas: um estudo de relação com os indicadores ICI, CSC, IFDM e IDHM**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário de Franca, Franca, 2018.

PIERA, A. P. La descentralización en Montevideo: un itinerario innovador. **Cuadernos del Claeg**, Montevideo, v. 62, n. 17, p. 93-107, 1992.

PIMENTA, D. C. L. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede Estadual de Ensino em Bocaiúva/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2016.

PINAFO, E. *et al.* Problemas e estratégias de gestão do SUS: a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1619-1628, maio 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.34332019>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POPPER, K. **A lógica das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: UnB; 1978.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Programa Mais Educação – PME e Programa Novo Mais Educação – PNME. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/mec-pme>. Acesso em: 21 ago. 2021.

PORTAL DO MEC. **Saiba Mais** – Programa Mais Educação. 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Consultas gerais**. 2021a. Disponível em:  
<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 19 set. 2021.

PORTAL FNDE. **Painel dinâmico**. 2021b. Disponível em:  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGVjZjRiOGEtNjBINC00Yjc5LTk4ZmUtOGMxMTg2ZGUzY2Q3IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWlzMTEwYmRiNmY0NTlkNSJ9>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola: o que é**. 2021c. Disponível em:  
<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>.  
 Acesso em: 20 fev. 2021.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 631-646, 2006.

PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. **Research Observer**, Washington: The World Bank, v. 10, fev., 1995.

REIS, A. C. A. 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) –Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

REITZ, M. D. C.; LAGO, Z. A.; TEODORO, A. Políticas públicas e municipalização da educação: a construção de uma política local para o ensino fundamental de Três Barras – SC (1980-2000). **Rev. Lusófona de Educação**, n. 9, p. 208-209, 2007.

REZENDE, F. A descentralização forçada. *In*: SANTOS, A. C. A.; GARCIA, R. C. (org.). **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IBAN/IPEA/ENAP, 1993. p. 53-57.

REZENDE, F. A repartição de encargos públicos entre níveis de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 1984.

REZENDE, V. M. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, 2005. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/descentralizacao-ou-desconcentracao-o-controle-dos-gastos-com-educacao-uma-acao-que>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RIBEIRO, E. A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá, MG, n. 04, p. 129-148, maio 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. **Revista Eure**, v. XXXV, n. 106, p. 101-129, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RIBEIRO, M. R. D. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

RIVAS, R. H. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina**: estado del Arte. Santiago/Chile: Unesco/Reduc, 1991.

RODDEN, J. Comparative federalism and decentralization on meaning and measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

ROSA, S. **Reforma da previdência**: política de Estado ou política de governo? Res Pvblica, Brasília, n. 2, p. 80-98, 2003.

ROSSI, P. *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, e0223456, p. 1-20, 2019.

RUFIAN, D. M. Una nueva administración municipal. **Cuadernos del Claeg**, Montevideo-Uruguai, 1992.

SÁ, A. D.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento da educação básica no Amapá de 1991 a 2003: da retórica à prática. **Educação e Pesquisa [on-line]**, v. 46, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046217318>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SALES, A. M. **A influência do ATB/auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/UBÁ**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

SATO, A. **Descentralização**: um tema complexo. Brasília: IPEA, 1990. (Texto para Discussão: 314).

SATO, A. **Descentralização e pacto federativo**. Centro de Documentação e Informação e Difusão Graciliano Ramos. Brasília: Cadernos ENAP, 1993a. p. 17-33.

SATO, A. O interesse pela descentralização. *In*: SANTOS, A. C. A.; GARCIA, R. C. (org.). **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IBAN/IPEA/ENAP, 1993b. p. 9-23.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M. E C. S. **Método de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Edusp/Herder, 1967.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. R. **As novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudança na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, A. A. **Política de descentralização e apoio à gestão das escolas no Amazonas**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

SILVA, D. C. "Checks and balances" e conflitos políticos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2867, 8 maio 2011.

SILVA, G. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

SILVA, O. J. P. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

SMITH, B. C. **Decentralization**: the territorial dimension of the state. London: George Allen & Unwin Ltda, 1985.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability: the other side of control. *In*: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (org.). **Enforcing the rule of the law**: the politics of societal accountability in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, S. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá, MG, n. 07, p. 237-250, 2011.

SOUTO, C. A. **Indicadores de desempenho do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SOUZA, C. Gestão Urbana. A questão municipal dos anos 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 30-32, 1990.

SOUZA, C. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n.3, p. 15-35, 1992.

SOUZA, C. **Constitutional Change in Brazil**: Political and Financial Decentralisation, 1981-1991. Thesis of Doctor of Philosophy. The London School of Economics and Political Science Department of Government, Londres, 1995.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. p. 103-112, 1996.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 41, n. 3, 1998.

SOUZA, D. P. G. **Efeitos dos investimentos do Programa “Dinheiro Direto na Escola-PDDE” na E. E. Comendador Murta, em Itinga-MG, na percepção da sua Unidade Executora**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2017.

SOUZA, M. T. A. Argumentos em torno de um “velho” tema: A Descentralização. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 40, n. 3, 1997.

SPINK, P. Descentralização: luto ou luta? *In*: FISCHER, T. (org.). **Poder local Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do Sudoeste Goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TOBAR, F. O. Conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Política Pública**, v. 5, p. 31-51, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU; SEPROG, 2010.

UGA, Maria Alicia Dominguez. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, 1991.

VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola: uma política pública necessária**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VIEIRA, P. R. **Em busca de uma teoria de descentralização**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500011>. Acesso em: 27 fev. 2021.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos. 2020. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda\\_Constitucional\\_do\\_Teto\\_dos\\_Gastos\\_P%C3%BAblico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda_Constitucional_do_Teto_dos_Gastos_P%C3%BAblico). Acesso em: 05 set. 2020.

ZANCHETI, M. S. Quarto poder ou autonomia municipal? **Revista Espaço & Debate**, v. 3, n. 19, 1986.

ZANETTE, E. L. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), descentralização e autonomia da unidade escolar**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal de São João Del-Rey, Franca, 2018,

ZANIRATTO JÚNIOR, A. C. **Avaliação dos processos de gestão entre o planejamento e a execução dos recursos do PDDE destinados às Escolas Municipais de Juiz de Fora-MG**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ZICCARDI, A. El estatus del capital: decentralization, reforma del Estado y federalismo. **Revista Mexicana de Sociología**, Mexico, n. 3, jul./set., 1996.

**APÊNDICE A – INDICADOR PARA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO -  
MODALIDADE PROFISSIONAL

**LUCIANA NAZARÉ DE SOUZA FRANCK**

**ELABORAÇÃO DE INDICADOR PARA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO**

Produto Técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação na Modalidade Profissional (PPGE-MP), da Universidade de Brasília (UnB), na área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Alcyone Vasconcelos

BRASÍLIA

2021

## PRODUTO TÉCNICO

### Justificativa

O produto técnico é um requisito obrigatório estabelecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional (PPGE-MP). Em virtude disso, este estudo apresentou a proposta de um indicador visando contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas descentralizadas de financiamento no âmbito da educação.

Sabe-se que o bom desempenho da gestão de qualquer programa de uma política pública descentralizada de financiamento não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem recursos, mas se os recursos são executados de maneira eficaz, eficiente e efetiva<sup>26</sup>. Caso os recursos não sejam aplicados tempestivamente, poderá ocorrer um risco de vulnerabilidade para o programa.

Segundo Schumann *et al.* (2015),

Nas últimas décadas, o termo vulnerabilidade tem sido utilizado em estudos expressando a multidimensionalidade de um conceito em construção que é empregado em diversos campos de saber, podendo destacar áreas como as ciências da vida, as naturais e as sociais, em especial na área da geografia, demografia, economia, saúde e bioética. (SCHUMANN *et al.*, 2015, p. 2106).

A proposta da construção do **Indicador de Gestão Vulnerável (IGV)** poderá ser útil para auxiliar os municípios e as secretarias de educação no monitoramento e nas ações de capacitação dos gestores responsáveis pelo gerenciamento dos recursos repassados.

Em relação à utilidade dos indicadores, Minayo (2009) ressalta que:

[...] além de ser um dispositivo para medição, para o estabelecimento de parâmetros e para avaliação, os indicadores são importantes instrumentos de gestão, pois permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado. (MINAYO, 2009, p. 84).

---

<sup>26</sup> No Manual de Auditoria Operacional do TCU, os termos são assim definidos: eficiência é “definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”. Eficácia é “definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”. Efetividade diz respeito “ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (TCU, 2010, p. 11).

## Fundamentação teórica

Segundo Bellen (2006, p. 41), o conceito de indicador é “originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar”. O termo comunica ou traz informações sobre a evolução de uma meta específica, e é usado como uma ferramenta para deixar mais perceptível uma tendência ou fenômeno não imediatamente detectável através dos dados.

Em relação ao uso de indicadores, Jannuzzi (2002, p. 54) afirma que:

A demanda por informações sociais e demográficas para a formulação de políticas públicas municipais no país tem sido crescente na última década, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988. Diversos municípios de médio e grande portes passaram a solicitar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os indicadores podem ser conforme o Quadro 1A:

Quadro 1A – Tipos de indicadores segundo o IBGE

INDICADOR	DESCRIÇÃO
Econômicos	- Foram os primeiros a ser produzidos e por isso possuem uma teoria geral mais consolidada. No setor governamental, são muito utilizados na gestão das políticas fiscal, monetária, cambial, comércio exterior, desenvolvimento e outras. No setor privado, subsidiam decisões de planejamento estratégico, investimentos, contratações, concorrência, entrada ou saída de mercados etc.
Sociais	- São aqueles que apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habitação, transporte, aspectos demográficos e outros;
Ambientais	- Demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, que compreende quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Souto (2019).

De acordo com o Guia Metodológico para Indicadores de Programas (BRASIL, 2018), os indicadores podem ser:

- Analíticos: são aqueles que retratam dimensões sociais específicas. Pode-se citar como exemplos a taxa de evasão escolar e a taxa de desemprego; e
- Sintéticos: também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. (BRASIL, 2018 *apud* SOUTO, 2019, p. 27).

O Quadro 2A apresenta as propriedades desejáveis aos indicadores:

Quadro 2A – Propriedades dos indicadores

PROPRIEDADE	DESCRIÇÃO
<b>Confiabilidade</b>	- Utilizar dados de fontes confiáveis (secundários) ou coletados com metodologia adequada (primários). É desejável que os dados sejam rastreáveis, permitindo a identificação de sua origem.
<b>Comunicabilidade</b>	- Focar em aspectos práticos e claros, fáceis de comunicar e que contribuam para envolver os interessados nos processos de monitoramento e avaliação. O ideal é que o conceito do indicador seja facilmente compreendido e sua construção e cálculo sejam simples. É desejável, também, haver um bom entendimento do valor ideal para o indicador, oferecendo parâmetros de comparação.
<b>Disponibilidade/ Periodicidade</b>	- Para que os indicadores estejam disponíveis nas tomadas de decisões, escolher dados que sejam de fácil coleta e atualização, com baixo custo, atualizados com a mesma metodologia ao longo do tempo, permitindo a formação de bases históricas, em frequência compatível às necessidades de sua utilização.
<b>Desagregação</b>	- Os indicadores devem ser capazes de atender à necessidade de avaliar diferentes estratos sociais ou localidades, possibilitando ações específicas a cada grupo, segundo seus padrões de comportamento. Isto ajudará a entender a diversidade, estabelecer foco de ação e garantir a representatividade e abrangência das informações. Ex.: urbano e rural; masculino e feminino; por município.
<b>Especificidade com Sensibilidade</b>	- Os indicadores não devem ser nem tão amplos, que não orientem a decisão a ser tomada, nem tão específicos, que só os entendam quem os formulou; devem, também, ser capazes de captar a maioria das variações sobre o fenômeno de interesse, inclusive mudanças de comportamento durante a execução das atividades.

Fonte: Elaborado pela autora, baseada no Sistema FIEP (2010, p. 13).

No tocante à utilidade dos indicadores, Minayo (2009) ressalta que

Além de ser um dispositivo para medição, para o estabelecimento de parâmetros e para avaliação, os indicadores são importantes instrumentos de gestão, pois permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado. (MINAYO, 2009, p.84).

No Quadro 3A, será apresentado o detalhamento da proposta do indicador intitulado Indicador de Gestão vulnerável (IGV):

Quadro 3A - Detalhamento do indicador

INDICADOR DE GESTÃO VULNERÁVEL (IGV)	
<b>Objeto de mensuração</b>	- Gestão descentralizada dos recursos financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).
<b>Indicador</b>	O Indicador da Gestão Vulnerável (IGV) é calculado pela razão entre o Valor Total subtraindo o Valor Total Executado e o valor Total x 100.
<b>Meta</b>	Fomentar a melhoria do desempenho da gestão descentralizada referente à execução de recursos em todo território nacional em 80% até 2030.
<b>Fórmula</b>	$IGV = \left( \frac{VTD_t - VTE_t}{VTD_t} \right) * 100$
<b>Unidade de medida</b>	- Percentual (%)

(Continuação)

<b>Definição</b>	<p><u>Onde:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>IGV_t</math> é o indicador de não execução.</li> <li>• <math>VTE_t</math> é o Valor Total Executado, calculado pela diferença entre Valor Total Disponível no período (<math>VTD</math>) e o Saldo do último mês do período (<math>SalUM_t</math>)<sup>27</sup></li> <li>• <u>Fórmula:</u> <math>VTE_t = VTD_t - SalUM_t</math></li> <li>• <math>VTD_t</math> é o Valor Total repassado durante o período de observação (<math>VR_t</math>), somado ao saldo disponível no mês anterior ao período (<math>SalAA_t</math>).</li> <li>• <u>Fórmula:</u> <math>VTD_t = VR + SalAA_t</math></li> <li>• Em todos os casos, o indexador (t) indica o semestre aferido e o índice (a), por sua vez, indica o ano de referência.</li> </ul>			
<b>Responsável</b>	FNDE/MEC e EEX.			
<b>Sentido do indicador</b>	- quanto menor – melhor			
<b>Categoria</b>	<b>VULNERABILIDADE</b>	<b>FAIXA DE CONTROLE</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>AÇÕES</b>
	ALTA		$\geq 80\%$	- Curso de capacitação para a gestores; - Monitoramento: (se persistir por 2 aferições)
	MODERADA		$60\% \leq IGV < 80\%$	- Curso de capacitação
	REGULAR		$40\% \leq IGV < 60\%$	- Acompanhamento rotineiro
	BAIXA		$< 40\%$	- Acompanhamento rotineiro
<b>Leitura do IGV</b>	O indicador varia de 0% (mínimo) a 100% (máximo) com classificação em quatro categorias: baixa ( $< 40\%$ ), regular ( $60\% \leq IGV < 80\%$ ), moderada ( $60\% \leq IGV < 80\%$ ) e alta ( $\geq 80\%$ ). Ou seja, quanto mais próximo de 100%, maior é a vulnerabilidade na execução dos recursos.			
<b>Periodicidade</b>	- Anual, porém, não há qualquer óbice conceitual para o cálculo em períodos menores (como bienal e/ou semestral).			
<b>Limitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não se deve subestimar o custo da mediação;</li> <li>- A medição não constitui um fim em si mesmo; e</li> <li>- Indicadores são representações imperfeitas e transitórias.</li> </ul>			
<b>Fontes/forma de coleta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Censo da Educação Básica (INEP)</li> <li>- Coleta de dados obtidos nos Relatório “Ordens de pagamento” Relatório “Saldos em Contas”, disponíveis no Sistema da Política Pública descentralizada.</li> <li>- Painel IdeGES PDDE.</li> </ul>			

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>27</sup> Para essa proposta, as siglas  $VTE_t$ ,  $VTD_t$ ,  $SalUM_t$ ,  $VR$  e  $SalAA_t$  foram mantidas conforme as Especificações Técnicas do IdeGES-PDDE visando à padronização vigente. Entretanto, não há impedimento que sejam utilizadas outras siglas a critério da política pública adotada.

## REFERÊNCIAS

BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia Metodológico para indicadores**. PPA 2016-2019. 3. ed. Brasília: MP, 2018.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Rev. adm. pública**, v. 6, p. 51-72, 2002.

MINAYO, M. C. S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 33 (1 Supl. 1), p. 83-91, 2009.

SCHUMANN, L. R. M. A.; MOURA, L. B. A. Índices sintéticos de vulnerabilidade: uma revisão integrativa de literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 2105-2120, 2015.

SISTEMA FIEP. **Construção e análise de indicadores**. Curitiba: Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade, 2010.

SOUTO, C. A. **Indicadores de desempenho do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

**APÊNDICE B – PROPOSTA DE AÇÃO DE APRENDIZAGEM PARA GESTORES  
DE RECURSOS DO PDDE E AÇÕES AGREGADAS**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO -  
MODALIDADE PROFISSIONAL

LUCIANA NAZARÉ DE SOUZA FRANCK

**PROJETO TALENTOS: UMA PROPOSTA DE AÇÃO DE APRENDIZAGEM PARA  
GESTORES DOS RECURSOS DO PDDE E AÇÕES AGREGADAS**

Produto Técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação na Modalidade Profissional (PPGE-MP), da Universidade de Brasília (UnB), na área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Alcyone Vasconcelos

BRASÍLIA

2021

## Projeto talentos: uma proposta de ação de aprendizagem para gestores dos recursos do PDDE e ações agregadas

### Justificativa

O projeto talentos<sup>28</sup> é uma proposta de ação de aprendizagem, no formato de trilhas, para gestores dos recursos do PDDE e ações agregadas que visa atender aos requisitos exigidos do Mestrado Profissional da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Este estudo, na parte qualitativa, buscou analisar a percepção de certos atores sobre o desempenho da gestão descentralizada de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como identificar fatores que influenciam no desempenho da gestão dos recursos do programa utilizando a técnica de entrevista semiestruturada.

Durante as entrevistas realizadas, um ponto relevante que foi apontado pelos entrevistados foi acerca da necessidade de capacitação, “*Eu acredito que seja [...] inexistência mesmo de curso de capacitação voltado para prática [...]*” (A5), como mostra também a fala do seguinte ator:

“[...] eu penso que tem que ter mais capacitação mas gente voltada que conhece a realidade da escola às vezes tem capacitação é feita por uma pessoa que não conhece a realidade da escola então está passando conhecimento, está passando alguma coisa, o diretor da pensando ali: ‘tem nada a ver, o que ele está falando’, porque ele não conhece o que acontece, então precisa de capacitação, mais vezes, em maior quantidade, bem prática, prática do dia a dia assim mesmo sabe, fazer um orçamento, uma nota fiscal, menos teoria, mas pratica ali, de estar mais próximo, capacitação com um grupo menor de pessoas, mesmo que seja on-line, um grupo menor de pessoas, você consegue interagir melhor, com a pessoa que você está né conversando, você dá uma palestra é uma coisa, você fazer uma capacitação é outra coisa a palestra você pode fazer para mil pessoas, agora numa capacitação a pessoa tem que poder tirar dúvida, tem que dizer o que ela está entendendo, o que ela não está entendendo então assim uma quantidade maior de capacitação e com prática mesmo uma pessoa que tenha vivência do dia a dia do diretor”. (A7).

Diante dessa necessidade de capacitação apontada, este estudo buscou apresentar uma estratégia de ação de aprendizagem no formato de trilhas, para gestores dos recursos do PDDE e ações agregadas.

---

<sup>28</sup> Um talento era uma unidade de peso de cerca de 80 libras, embora haja alguma discordância acadêmica sobre o tamanho exato da unidade. Apesar de um talento poder medir qualquer coisa, quando utilizado sem qualificação entende-se que se refere a prata como uma unidade monetária (talento) no valor de cerca de 6.000 denários. Uma vez que um denário era o pagamento usual para um dia de trabalho, um talento equivalia aproximadamente ao valor de vinte anos de trabalho de uma pessoa comum (WIKIPÉDIA, 2020).

Para Freitas (2002), as trilhas de aprendizagem são caminhos alternativos e flexíveis para promover o desenvolvimento das pessoas. De acordo com o autor, cada um concebe sua trilha de aprendizagem a partir de suas conveniências, necessidades, ponto de partida e ponto a que deseja chegar.

A respeito do assunto, Le Boterf (1999 *apud* FREITAS, 2002) apresenta uma analogia entre a construção de uma trilha de aprendizagem e o estabelecimento de uma rota de navegação:

[...] o navegador, de posse de cartas geográficas, de previsões meteorológicas e do mapa de oportunidades disponíveis, estabelece o seu trajeto para chegar ao ponto de destino. O profissional, da mesma forma, a partir de suas preferências, competências atuais, anseios de desenvolvimento e de recursos formativos disponíveis, escolhe um caminho para desenvolver as competências necessárias para concretizar seus objetivos, respeitando ritmos, preferências e limitações. (LE BOTERF, 1999, *apud* FREITAS *et al.*, 2002, p. 6).

As trilhas de aprendizagem se diferenciam das grades de treinamento pela riqueza e diversidade dos recursos de aprendizagem contemplados. Podem compor uma trilha: treinamentos autoinstrucionais, estágios, reuniões de viagens de estudo, seminários, jornais, livros, revistas, jornais, revistas, *sites*, grupos de discussão na internet, filmes, vídeos e outros meios alternativos de aprimoramento pessoal e profissional (FREITAS, 2005).

Segundo Carbone (2005), as trilhas de aprendizagem podem ser entendidas como ambientes virtuais de aprendizagem e de gestão do conhecimento corporativo, gerenciado por curadores, contendo as mais diversas formas de aprendizagem, tais como filmes, vídeos, documentos, procedimentos, treinamentos, Educação a Distância (EAD), livros digitalizados, artigos, técnicas para transferência de conhecimento face a face, orientações de procedimentos escritas ou em vídeo, passo a passo de atividades etc.

A estrutura da proposta de produto técnico está indicada a seguir:

### **Objetivo geral**

Desenvolver competências para gerir recursos públicos destinados aos programas educacionais de forma estratégica e inovadora, considerando os desafios e as perspectivas da Administração Pública Federal.

## **Objetivos específicos**

- Instrumentalizar os gestores para desempenho de suas funções rotineiras;
- Instruir gestores e demais interessados no aprimoramento de técnicas e conhecimentos relacionados à gestão e à prestação de contas de recursos públicos; e
- Possibilitar que os gestores atuem como agentes de mudança e aprimoramento da gestão pública.

## **Público-alvo**

Agentes públicos, técnicos e profissionais das secretarias municipais, estaduais e distritais de educação, que sejam responsáveis pelo acompanhamento e prestações de contas, bem como gestores das Unidades Executoras Próprias (UEXs) e demais interessados que trabalham direta ou indiretamente com a gestão dos recursos transferidos aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

## **Metodologia**

As trilhas serão realizadas nas modalidades presencial e a distância. Envolvem atividades síncronas e atividades assíncronas. O curso tem carga horária total de 60 horas, sendo cada trilha com duração de 20 horas/aula.

Nessa proposta, pretende-se adotar uma metodologia gamificada para as trilhas, utilizando, a princípio, a funcionalidade pontuação através das moedas intituladas talentos. Conforme Brito e Madeira (2017, p. 138-139), a gamificação é uma técnica que tem potencial para promover o engajamento dos discentes no ambiente educacional.

A literatura destaca que a gamificação funciona como uma ferramenta para fazer com que as pessoas alcancem um determinado objetivo, como se estivessem realmente participando de um jogo. Ela pode utilizar funcionalidades, como, por exemplo: *Storytelling*, avatar, pontuação, *ranking* de desempenho, missões, novas fases e conquistas desbloqueadas.

## **Estrutura**

A presente proposta apresenta um conjunto de 3 (três) trilhas estruturadas, conforme o Quadro 1B:

Quadro 1B – Grade curricular

EIXOS/TRILHAS	CONTEÚDOS *	CARGA HORÁRIA	NATUREZA DE COMUNICAÇÃO	GAMIFICAÇÃO
<b>FUNDAMENTOS TRILHA 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas públicas</li> <li>- <i>Accountability</i></li> <li>- Controle Social</li> <li>- Gestão de recursos</li> </ul>	20 h	Assíncrona <sup>29</sup>	20 talentos
<b>PDDE TRILHA 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PDDE e ações agregadas</li> <li>- Adesão ao PDDE</li> <li>- Gestão do Recurso</li> <li>- Custeio e Capital</li> <li>- Consultas à liberação dos repasses</li> <li>- Cartão PDDE</li> <li>- Noções de Prestação de contas</li> <li>- SIGPC – Contas <i>on-line</i> – noções básicas.</li> <li>- Principais legislações.</li> <li>- Principais canais de comunicação (MEC/FNDE)</li> </ul>	20 h	Assíncrona	20 talentos
<b>SIGPC (Oficina) TRILHA 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passo a passo de todas etapas e fases previstas no SIGPC;</li> <li>- Fazer o acompanhamento das prestações de contas de recursos transferidos aos Estados, Municípios e Distrito Federal; e</li> <li>- Realizar laboratório de casos.</li> </ul>	20 h	Síncrona <sup>30</sup>	20 talentos

Fonte: Elaborado pela autora.

\*Os conteúdos são de caráter sugestivos, cabe destacar que a seleção deles será realizada por curadores especializados.

Em suma, cabe ressaltar que, além dessa sugestão de grade curricular, poderão ser disponibilizados eventos temáticos mais específicos com vistas a ampliar e atualizar as competências dos gestores que trabalham direta, ou indiretamente, com a gestão dos recursos, como, por exemplo: *Podcasts* e *Webséries*.

## Avaliação

O processo avaliativo desta proposta pretende:

<sup>29</sup> Assíncrona é caracterizada pela comunicação que, semelhantemente ao telegrama, possui momentos para envio e recepção de mensagens diferidos no tempo. A interação entre tutores e alunos não é em tempo real (on-line). Um curso caracterizado pelo aprendizado independente, onde o aluno recebe materiais para estudar ilustra bem o caso (SANTOS, 1999).

<sup>30</sup> Síncrona é toda aquela que exige que os interlocutores estejam conectados ao serviço no mesmo momento para que haja a troca de mensagens. Está comunicação é interativa e está relacionada ao uso de mecanismos de comunicação síncronos à semelhança do telefone, entre outras tecnologias que permitam a interação de forma "on-line". Muito usada nos cursos a distância devido à interação instrutor/aluno (SANTOS, 1999).

- Mensurar os resultados, certificando que os participantes atingiram as metas e os objetivos traçados pelos mediadores/curadores;
- Solicitar o *feedback* dos participantes; e
- Estabelecer uma participação mínima de 75% nos ambientes virtuais e/ou nos encontros presenciais para o recebimento de certificados.

### **Considerações finais**

O produto técnico é um requisito obrigatório estabelecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional (PPGE-MP). Em virtude disso, este estudo apresentou uma proposta de ação de aprendizagem para gestores dos recursos do PDDE e ações agregadas.

Espera-se que o modelo proposto seja utilizado para contribuir para a melhoria da capacitação dos gestores dos recursos no âmbito das políticas públicas descentralizadas de financiamento e com o trabalho que já vem sendo realizado no curso de Formação pela Escola (FPE)<sup>31</sup> no FNDE.

A autora da proposta pertencente ao quadro de pessoal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com experiência na elaboração de cursos de treinamento e capacitação, revisão pedagógica de conteúdos e formação de instrutores, colocando-se à disposição da Autarquia para contribuir com a implementação dessa proposta.

Para finalizar, destaco a fala de um dos entrevistados que ressaltou a importância da capacitação dos gestores no município em que atua, de forma que essa experiência possa contribuir de inspiração para outras iniciativas exitosas:

“Você me perguntou assim: quais os fatores que contribuíram para esse alto desempenho no nosso município? Eu vejo que a formação continuada é o pilar aqui, nós realizamos anualmente uma capacitação de prestação de contas, nós realizamos cursos para os gestores [...] e nós realizamos cursos, após eles serem eleitos, na minha opinião isso é um ponto alto, desse alto desempenho” (A9).

---

<sup>31</sup> O curso de Formação pela Escola (FPE), que é um programa de formação continuada, na modalidade a distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE (Portal do FNDE, 2020).

## REFERÊNCIAS

BRITO, A.; MADEIRA, C. A. G. Metodologias gamificadas para a educação: uma revisão sistemática. **Brazilian Symposium on Computers in Education (Simpósio Brasileiro de Informática na Educação – SBIE)**, [S.l.], p. 133, out. 2017. doi: 10.5753/cbie.sbie.2017.133.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P. LEITE, J. B. D. *et al.* **Gestão do conhecimento e gestão por competência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

FREITAS, I. A. Trilhas de desenvolvimento profissional: da teoria à prática. *In: Anais do 26º ENANPAD*. Salvador: ANAPAD, 2002.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H. P. **Trilhas de aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências**. 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-gpra-0316.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

SANTOS, E. T. *et al.* **Educação a distância** - conceitos, tecnologias, constatações, presunções e recomendações. São Paulo. EPUSP, 1999.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. **Talento (moeda)**. 2020. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Talento\\_\(moeda\)&oldid=58486247](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Talento_(moeda)&oldid=58486247). Acesso em: 11 jun. 2020.

## APÊNDICE C – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

### Roteiro para entrevista semiestruturada

#### Dados preliminares e orientações

**Nome do entrevistado:**

**Nome do pesquisador:**

**Data da entrevista:**

**Local da entrevista:**

**Observação:** *Explicar rapidamente quais são os objetivos destas perguntas.*

- *Questão norteadora:* Esta pesquisa levanta a seguinte questão norteadora: por que uma parte dos municípios brasileiros conseguem apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outros não? Este estudo se propõe a explorar a possível influência de certos fatores neste desempenho da gestão dos recursos descentralizados.

#### 1ª PARTE: Perfil do entrevistado

##### Características do entrevistado:

- Qual o cargo que você ocupa atualmente?
- Caso afirmativo, em qual esfera?  
( ) municipal ( ) estadual ( ) federal
- Quanto tempo você está na atual função?
- Você possui vínculo temporário ou efetivo?
- Qual a sua escolaridade?
- Você atua em alguma política pública (programa/ações)?
- Caso afirmativo, qual?

#### Questões para entrevista

#### 2ª PARTE: Categorias

##### - Categoria: Descentralização

Como você percebe as políticas públicas de financiamento descentralizadas no Brasil para educação?

##### - Categoria: Desempenho de Gestão

- 1- Após 25 anos de implementação do PDDE, o que você destacaria como pontos altos do Programa?
- 2- E como pontos baixos?
- 3- Baseado na sua experiência, que tipo de dificuldades os gestores das UEXs enfrentam para gerirem os recursos do PDDE?
- 4- Segundo o Painel IdeGES- PDDE, que é um instrumento disponibilizado para ao acesso público, para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo o território nacional. Observa-se diferentes desempenhos, conforme o Gráfico abaixo:

##### - Subcategoria: Diferentes desempenhos

- 5- Com base na sua experiência, quais fatores contribuem para um alto e muito alto desempenho no PDDE?
- 6- Quais fatores poderiam explicar o baixo e muito baixo desempenhos na gestão dos recursos do PDDE?

7- O que pode ser feito para melhorar o desempenho baixo e muito baixo na gestão recursos do PDDE?

**- Subcategoria: Inexecução de recursos**

Segundo os Relatórios de Monitoramento, “do total de recursos repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola, uma parte não tinha sido executada tempestivamente, ou seja, tais recursos ficam nas contas bancárias das Unidades Executoras Próprias (UEX) e não foram utilizados na realização dos objetivos dos programas” (BRASIL, 2016)

8- Em relação à inexecução de recursos, quais os fatores que você percebe que contribuem para isso?

**- Categoria: *Accountability***

*Accountability* é um termo da língua inglesa que tem múltiplos significados e conceitos. Segundo Pinho e Sacramento (2009),

“O conceito envolve “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

9- Como você percebe da *Accountability* incorporada na gestão de recursos do PDDE?

**-Subcategoria: Prestação de contas**

10- De acordo com sua experiência, quais as dificuldades que os gestores encontram em relação à prestação de contas dos recursos recebidos no PDDE?

**- Categoria: Controle Social**

11- Como você percebe a questão do Controle Social pela comunidade escolar dos recursos públicos recebidos no PDDE?

**Considerações finais:**

- Perguntar ao entrevistado se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- Perguntar se o entrevistado ficou com alguma dúvida.

**Finalização e agradecimento:**

- Agradecer a disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o pesquisador.

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor (a)

Gostaríamos de convidá-lo a participar de nosso estudo “A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da Educação: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola”, que tem como objetivos analisar o desempenho da gestão descentralizada de recursos públicos repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola, bem como compreender as percepções certos atores envolvidos com o PDDE e sua política de descentralização.

A pesquisa, utilizando a metodologia quantitativa e qualitativa, consistirá, nesse momento, na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise dos dados. Em relação à relevância social da pesquisa, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento da Educação tem sido um grande desafio, principalmente num país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil e com os recursos cada vez mais escassos, portanto, o estudo poderá oferecer subsídios para o aprimoramento da gestão dos programas e ações das Políticas Públicas com execução descentralizada.

Trata-se de uma dissertação, desenvolvida por Luciana Nazaré de Souza Franck e pela orientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Alcyone Vasconcelos, do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB), na Modalidade Profissional (MP), na área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE).

A qualquer momento da realização desse estudo qualquer participante/pesquisado poderá receber os esclarecimentos adicionais que julgar necessários. Qualquer participante selecionado ou selecionada poderá recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa em qualquer fase dela, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos.

O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados. Especificamente, nenhum nome, identificação de pessoas interessa a esse estudo. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico e científicos e apresentados na forma de dissertação ou artigo científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

Respeitosamente,

Luciana Nazaré de Souza Franck

(Pesquisadora mestranda do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB); e servidora do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE/MEC).

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, \_\_\_\_\_, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “A gestão descentralizada das políticas públicas de financiamento da Educação: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

Brasília, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Assinatura do pesquisado.

Assinatura do pesquisador (a).

Em caso de dúvidas e reclamações, os pesquisadores estarão disponíveis pelo *e-mail* da mestrandia: [luarfranck@gmail.com](mailto:luarfranck@gmail.com)/ Telefone: (61) 98264-8350 ou de sua orientadora [alcyone.v@gmail.com](mailto:alcyone.v@gmail.com) ou mandar um *e-mail* para [fed@unb.br](mailto:fed@unb.br)

## APÊNDICE E – CATEGORIAS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

### Categoria 1 – Descentralização

“Eu percebo no meu âmbito de atuação é que o PDDE, ele é sim um grande instrumento de descentralização dos recursos de gerar autonomia para as escolas. [...] Então entendo que é uma política pública, é perene, estabelecida, né, vamos dizer assim [...] não uma política de Governo, uma política de Estado e que faz exatamente isso que é descentralização da gestão e aumento da autonomia das escolas” (A1).

“Eu acho interessante pela filosofia dessa descentralização de recursos, que atrelado a isso veio todo acho aquele conceito novo na época de que a participação do acompanhamento social do programa. A descentralização em si, já é um marco muito grande” (A4).

“Nós não temos como assim falar dessa política pública dessa descentralização se a gente não fizer assim uma retrospectiva né na história nós sabemos que desde 1930 até 1964 o que que aconteceu no Brasil ele teve um crescimento econômico né é esse crescimento teve uma expansão no ensino primário. Mas ele não foi suficiente para recuperar o atraso né. Essa responsabilidade estatal era apenas do governo federal, a gente sabe que os municípios eles não tinham parte tributária na arrecadação dos impostos. E aí com a Constituição de 88 o que que aconteceu, os municípios brasileiros eles tiveram assim uma Independência né. É aí começou porque o governo é preciso de compreender que realmente o que tem que começar e terminar no município porque a linha de frente né” (A5).

“Acho que tudo que é pensado para melhorar a educação é válido, a descentralização dos recursos financeiros é benéfica” (A6).

“Vejo como satisfatórios os programas [...] são recursos destinado à escola, pois oferecem certa autonomia aos gestores, porém ainda existe muita burocracia, o que dificulta a prestação de contas e os recursos são inferiores às necessidades da escola” (A10).

“Eu percebo que elas têm um caráter desafiador porque elas tem, um design que é centralizador, [...] no sentido da política é centralizadora, no sentido da execução é descentralizada, o grande desafio aí que se tem um grande gap, entre o centro decisório Brasília, e a realidade local né então é muito acho que esse são grande desafio, a como estreitar esses dois mundos então as vezes as decisões são tomadas em Brasília, de forma centralizada, diretrizes do programa são estabelecidas para todos” (A3).

#### Categoria: Desempenho da gestão

##### Subcategoria: Ponto alto do programa

“Sim, eu acredito que essa autonomia do gestor de utilizar, de acordo com que a comunidade dele precisa, de acordo com os planos dele, acho que isso é o ponto mais alto desta política” (A7).

“[...] um ponto alto para mim é que ele contribui também na melhoria da infraestrutura física e pedagógica e ainda em consequência desta melhoria da parte pedagógica da infraestrutura, vem melhorar também o desempenho acadêmico dos alunos” (A5).

##### Subcategoria: Ponto baixo do programa

“Eu vejo é a rotatividade de gestores, né, então esses gestores que estão na ponta, muitas vezes, o diretor da escola sai, o presidente da UEx troca ou a própria gestão da prefeitura troca” (A2).

“Eu acho que existe a rotatividade de profissionais. Por exemplo agora nessa mudança de gestão municipal mais de sessenta por cento, posso até confirmar esse dado, mas houve mais de sessenta por cento de mudanças das equipes né municipais de educação, então isso sem dúvida, vai chegar até o diretor da escola, ao presidente da UEx, certo, então a rotatividade é um ponto que nos desafia” (A1).

<p>“[...] aquele gestor que era recém-chegado naquela política na hora que ele aprende, ele era dispensado e vinha outro, eu acho que essa quebra na execução e na continuidade dos projetos dificulta e ajuda os municípios a não ter bom desempenho na execução dos recursos” (A9).</p>
<p>“A falta de informação, entendeu, a falta de informação para as pessoas, para gestores, para a comunidade em geral é um grande problema” (A7).</p>
<p>“[...] eu considere aqui como o ponto baixo, que é a falta de informação a respeito do programa” (A9).</p>
<p>“O ponto mais negativo que vejo nele, envolve esse distanciamento entre o FNDE e a escola, como você chega num nível muito granular você lida com mais 5 mil municípios. É necessário instrumento de comunicação eficiente para garantir a comunicação que seja eficiente para cerca de 120 mil escolas, [...] chegam a 300 mil a 400 mil pessoas, fácil, [...] essa comunicação é muito frágil [...]” (A3).</p>
<p>“[...] falta [...] disseminar as orientações, as comunicações, então, é o maior e principal ponto de fragilidade do programa que vejo” (A3).</p>
<p>“Como ponto baixo, é unânime, que a gente acompanha é a questão que o valor é baixo foi pelo custo aluno-qualidade como é um recurso que chega direto para as escolas, elas tiram leite de pedra né é hoje, por exemplo, nós temos um [...] 120 alunos, 140 alunos que recebem três mil e pouco né para serem gastos com todas as necessidades” (A9).</p>
<p>“[...] no momento, que o gestor estadual, municipal, ele se retira da escola em função do PDDE, o processo tem que ser o contrário, o diretor, a comunidade escolar tem que se reunir e cobrar lá na frente, entrar e chegar lá para ai, o recurso 2, (dois), 3 (três), 4 (quatro) mil um valor assim, bem baixo para manter a escola durante um ano, a meu filho, não dá eu preciso, que você me ajude aqui, ou mantenha sua escola, é uma obrigação sua, do estado e do município manter a escola o PDDE é um plus, (...) o que, em tese o ponto negativa, a retirada, o poder público lá no município se omite em relação, porque já tem o PDDE se omite como ponto negativo” (A4).</p>
<p>“Acredito que os gestores estão com excesso de atribuições, pois acumulam a gestão pedagógica e financeira da escola, a demanda pedagógica é a função principal da escola e demanda muito tempo e esforço do gestor” (A10).</p>
<p>“[...] como se a escola fosse uma empresa se tivesse um setor, uma tesouraria, o local para receber, não é, o diretor ao mesmo tempo, está atendendo pai, está atendendo a pessoa da empresa, ele está fazendo o orçamento, o menino cai de um pátio, entendeu (rsrs). É desse jeito, é” (A7).</p>
<p>“[...] eu acho que tem muita gente tem com medo, exatamente, o medo é uma consequência do desconhecimento, é lógico. O desconhecimento faz com que a pessoa fique com medo” (A4).</p>
<p>“[...] o baixo o valor, eu defendo arduamente aumentar os recursos per capita do programa” (A1).</p>
<p>“A primeira coisa que eu vejo é a insuficiência de recurso” (A5).</p>
<p>“[...] não atingir a finalidade, valor baixo” (A6).</p>
<p>“Poderia ser um valor mais expressivo” (A8).</p>
<p>“Vem contribuindo com as escolas, porém poderiam ser repasses mais consideráveis. Do ano de 2009 a 2013 houver repasses significativos e foram desenvolvidos vários programas [...] o que desta data para frente, foram sendo cortados e reduzidos vários recursos” (A9).</p>

**Subcategoria: Diferentes desempenhos: Alto e muito alto desempenho**

<p>“Acompanhamento da SME para auxílio dos gestores” (A8).</p>
<p>“Talvez pela localização do município, onde exista facilidade na contratação de serviços e compra de determinados materiais” (A10).</p>
<p>“[...] é eu acho que quando o município tem uma infraestrutura, um histórico de boa atuação, é uma rede escolar que atua há muito tempo, cada vez mais fortalecida, acaba criando condições para as escolas praticamente darem continuidade ao programa, então né, existe já uma trajetória, uma organização interna do município que facilita e apoia as escolas a fazer a gestão dos programas.[...] o outro ponto talvez seja, é que os municípios mais antenados, vamos dizer assim, com as orientações, repassam logo para escolas [...] criaram uma estrutura de suporte técnico as escolas, a gente percebe muito isso, tem municípios que a gente manda um comunicado ele dispara para escolas na mesma hora, então eles são municípios que se organizam para dar suporte às escolas, acho que isso é fundamental” (A1).</p>
<p>“Eu vejo isso é como um histórico, as pessoas quando começaram a executar entenderam o processo, esse é o principal foco, o esclarecimento, as pessoas terem o sentido do que foi esclarecido e eles conseguirem fazer, andar com o processo com de forma de alto desempenho como você identificou” (A4).</p>
<p>“[...] um fator que ele auxilia todas as escolas públicas é o planejamento participativo. Acho assim que é um fator muito alto no PDDE é a fiscalização também porque nós temos o conselho fiscal e depois da compra né. E você já vai lá parte do controle social que é o Conselho Fiscal que ele vai conferir todo o material adquirido com a nota fiscal serve vai dar um parecer da prestação de serviço juntamente com a nota fiscal dos bens adquiridos e dos recursos pedagógicos né adquirido com esse com esse recurso” (A5).</p>
<p>“[...] a outra questão é acesso direto pelas redes de ensino os mecanismos de comunicação oficial do MEC do FNDE a gente está o tempo todo atento às resoluções do FNDE a gente está o tempo todo é acompanhando cada movimento do FNDE, as formações que eles ministram, agora com essa perspectiva de on-line né, facilita ainda mais, porque você está em vários espaços e consegue às vezes coincide a formação de um dia que você tá em atividade porém você consegue depois ver assistir então esse envolvimento com essas redes de acesso de comunicação do ministério da educação, do FNDE é um facilitador se você tiver paciência e souber mexer na ferramenta do FNDE, todas as informações que você precisa estão lá. Porque às vezes eu percebo aqui é que nós da secretaria fazemos muito aquele trabalho de interpretar o que está escrito é que as escolas, a gente ensina o caminho das pedras, mas às vezes as diretoras têm dificuldades aí, o que eu percebo as vezes, é dificuldade em interpretar o que está escrito, como que está orientando aí a gente faz esse trabalho, essa equipe disponível para o PDDE, faz esse trabalho” (A9).</p>
<p>“Acho que o acompanhamento, a gente tem um acompanhamento desde quando recurso é disponibilizado, inclusive têm diretores aqui que descansam no berço esplêndido esperando que nós aqui da secretaria avisemos que o recurso está na conta dele, já tem diretor espertinho, que ele mesmo diariamente, acessa as contas bancárias e consegue o extrato, já sabe que tem dinheiro, ele mesmo avisa que o dinheiro chegou. Qual é o próximo passo? Desde quando o recurso é disponibilizado a gente começa a acompanhar. A gente tem um formulário próprio aqui, que não é obrigatório pelo FNDE, só para acompanhar qual destino que a escola está dando para esse recurso” (A9).</p>
<p>“Você me perguntou assim: quais os fatores que contribuíram para esse alto desempenho no nosso município? Eu vejo que a formação continuada é o pilar aqui, nós realizamos anualmente uma capacitação de prestação de contas, nós realizamos cursos para os gestores [...] e nós realizamos cursos, após eles serem eleitos, na minha opinião isso é um ponto alto, desse alto desempenho (A9).</p>

**- Subcategoria: Baixo e muito baixo desempenho**

<p>“[...] a gente sabe no geral que quanto menor IDH, menor a infraestrutura, as condições de gestão do município e isso sim, isso reflete nas escolas né porque muitas vezes falta equipe, falta tanta coisa né, o básico que acaba refletindo na gestão de vários programas como um todo, né. E aí às vezes o PDDE entra nesse bojo, pelas dificuldades né, então, por exemplo, ontem estava acompanhando um município que para ter uma reunião com</p>
---

*Ministério Público à internet não funcionava, e o todo mundo no município na Câmara de Vereadores, tipo no melhor lugar que tem internet no município” (A1).*

*“Então é eu acho que tem dois fatores aí: um é a rotatividade [...] e o outro é a falta da busca pela informação. [...] Ah! Não chega a informação para ele porque ele mesmo não se atenta né, como o dinheiro agora é para escola então é ela tem que se apropriar disso” (A2).*

*“Por outro lado, o mal desempenho é o desconhecimento, por mais que o FNDE faz estas ações, de acompanhamento, monitoramento, capacitação, a ainda há questão pessoal do processo, isso é muito mais do gestor em si, fica fácil identificar isso do gestor em si: Seu João e a dona Maria que estão lá executando, o seu João ele entendeu, ele tem um gestor, acima dele que entende o programa; por outro lado tem a Maria que não tem conhecimento, acima dela tem gestor que não entende, isso [...] vai derrubar a qualidade do programa da rede, eu vejo dessa forma, então assim é muito mais pessoal da gestão do município no entendimento da filosofia processo, do programa” (A4).*

*“Eu acredito que seja [...] inexistência mesmo de curso de capacitação para a comunidade escolar e também palestras para os pais e comunidade em geral e círculo vizinhas ali da escola é eu penso que precisa né é desde dessa capacitação. Outra coisa também que a gente não pode deixar de falar é no monitoramento do que está sendo pleiteado né, se você tem um planejamento dessas ações. Você vai precisar de pessoas para fazer esse monitoramento, esse acompanhamento, essa avaliação da execução [...] Outra coisa que eu acho importante é sobre o desempenho acadêmico, o que o nosso município faz, ele avalia a parte de gestão, a parte financeira e a parte pedagógica” (A5).*

*“[...] esse sistema bancário também dificulta muito, é um problema, no Brasil, imagina em outras regiões do país né pois é, fico pensando onde o diretor tem que atravessar o rio de barco, para ir, sim eu fico pensando se acontece isso aqui (..) o que não acontece no resto, isso dificulta muito” (A7).*

*“Uma delas é a questão da interferência da política partidária. Quando há uma interferência política partidária e não há continuidade das pessoas nos cargos e dos processos. Porque aí é igual ao meu município (..) investe em mim em termos de formação [...] agora quando há a interferência da política partidária, eu sou descartada, não interessa o conhecimento que você obteve durante aquele processo ou se você vai contribuir, ou não, há essa visão, isso estende a escola, por exemplo, (..) antes era um diretor indicado pelo vereador, é um diretor indicado pelo prefeito, que ficava três meses e que ficava enquanto o vereador achava que ele estava dando certo quando ele não estava fazendo as políticas, as politicagem, ele era tirado do cargo, ai secretaria, ela tinha várias demandas, ela acabava de participar envolveu aquele gestor que era recém-chegado naquela política na hora que ele aprende, ele era dispensado e vinha outro, eu acho que essa quebra na execução e na continuidade dos projetos dificultam e ajudam os municípios a não terem bom desempenho na execução dos recursos. (..) a rotatividade” (A9).*

*“Eu já quando a gente in loco, eu fui em duas escolas que eram divididas por ruas, cheguei numa escola a escola, no mesmo porte de quantidade de alunos né da outra escola, então eu cheguei lá na primeira escola, a escola perfeita, tudo direitinho. O diretor envolvido em várias ações do MEC para receber os recursos e tudo, muito bem organizado, duas quadras depois desta escola, eu chego na outra escola, eu pensei: vou encontrar essa aqui também tudo perfeito, mas não tá do mesmo jeito, as crianças bebiam água, aonde? **Na mesma bica que elas lavavam o pé e nem bebedouro tinha**” (A2).*

#### **Subcategoria: inexecução dos recursos**

*“É mais para esses casos que as escolas não executam eu acho que mais dificuldade é ter certeza que pode usar o recurso, é aquela preocupação de errar, medo de errar e depois ter que devolver o recurso, etc. e tal, então acho que esse é um ponto: é a preocupação” (A1).*

*“Acho que o outro desafio também é, a não sei dizer, se é medo ou dificuldade do gestor local do presidente da UEx em usar o recurso, preocupação, eu falaria a preocupação com as regras, “Será que realmente eu posso comprar, realmente eu posso fazer [...] é o CPF dele tá ali, então. Isso né, então eu vejo que alguns gestores ficam travados de usar o dinheiro, com medo de usar errado, entendeu isso é uma dificuldade. [...] “Acredito que essa insegurança do gestor, né esse medo de usar o recurso isso [...] né quando o gestor já está inseguro ele passa tudo isso para a comunidade dele, isso não anda” (A7).*

“[...] tem muito medo né uma gestão nova né, ele demora se apropriar do programa. Então ela fica com medo de gastar” (A2).

“[...] a grande maioria não executa por medo, é eles ficam constrangido de gastar o dinheiro, eles ficam com medo de se enrolar com a prestação de contas” (A4).

“Gestor alheio não sabe que tem os recursos disponibilizados” (A6).

“Acredito que é devido à quantidade de programas específicos que provavelmente deixaram de fazer parte da realidade da escola e os recursos continuaram sendo depositados, ou a dificuldade de contratação de empresas idôneas que forneçam a documentação necessária para a contratação dos serviços e compra de produtos” (A10).

“[...] e esses municípios, eles deixam muito, muitos recursos nas contas públicas por insuficiência de gestão na própria da própria administração em gerir, em ensinar, em instruir, em ajudar as unidades executoras escolas né a serem autossuficientes para receber recursos e para gerir, para prestar contas que é pior ainda” (A5).

“[...] uma gestão nova né, demora se apropriar do programa [...] O PDDE, não tem muito essa questão de saldos altos em conta né, a gente tem muito nas das ações do MEC, que utilizam a forma de execução do PDDE, né. Então às vezes, na escola recebe, campo, água, acessibilidade, conectada, como são ações específicas do MEC [...] essas ações são muito específicas. Então elas têm ali algumas coisas que precisam ser observadas, com mais calma. São ações às vezes novas né. Então essas aí têm saldo em conta, e é maior do que o PDDE básico (A2).

“[...] a inexecução, ela está intimamente ligada a questão do conhecimento, porque sim, tinha vários outros vários fatores, mas esse sim, esse é o mais determinante, falta de conhecimento. Segundo, também importante, este não tem a ver com a escola, tem a ver com o FNDE a intempestividade do envio do recurso, entendeu, isso é falha de planejamento do MEC e do FNDE em mandar o dinheiro até 31 de dezembro, mandar o dinheiro já no final de ano, pessoal de férias, isto dava problema tanto na execução, como também dava problema na prestação de contas. As vezes o dinheiro chegava, ninguém sabia eles iam saber do dinheiro perto do prazo de prestar conta. As vezes o FNDE abria a conta, mandava o dinheiro e ninguém sabia, ninguém, não sabiam que existia aquela conta bancária nova. Quando eles iam descobrir o dinheiro? As vezes só seis meses depois. Eu fui em escola já que tinha mais de um ano que o recurso estava na conta e ninguém sabia, não sabia que existia aquela conta nova, porque não foi comunicado, problema de comunicação, a comunicação é muito chave, se melhorar a comunicação, resolve a questão de orientação, resolve a orientação de prazo, de adesão, de inexecução. Imagina assim porque comunicação e monitoramento, as duas coisas estão interligadas” (A3).

“Eu entendo assim que não é tão um problema tão grave. É mais para esses casos que as escolas não executam, eu acho que mais dificuldade é ter certeza que pode usar o recurso, é aquela preocupação de errar. [...] e as dificuldades de acesso à rede bancária né gente sabe que a malha bancária está sendo reduzida e isso pode ser um problema” (A1).

“[...] eu penso que tem que ter mais capacitação mas gente voltada que conhece a realidade da escola às vezes tem capacitação é feita por uma pessoa que não conhece a realidade da escola então está passando conhecimento, está passando alguma coisa, o diretor da pensando ali: ‘tem nada a ver, o que ele está falando’, porque ele não conhece o que acontece, então precisa de capacitação, mais vezes, em maior quantidade, bem prática, prática do dia a dia, assim mesmo sabe, fazer um orçamento, uma nota fiscal. Menos teoria, mas prática ali, de estar mais próximo, uma capacitação com um grupo menor de pessoas, mesmo que seja on-line, um grupo menor de pessoas, você consegue interagir melhor, com a pessoa que você está né conversando. Você dá uma palestra é uma coisa, você fazer uma capacitação é outra coisa, a palestra você pode fazer para mil pessoas, agora numa capacitação a pessoa tem que poder tirar dúvida, tem que dizer o que ela está entendendo, o que ela não está entendendo. Então assim, uma quantidade maior de capacitação e com prática mesmo, com uma pessoa que tenha vivência do dia a dia do diretor (A7).

**Categoria: Accountability**

“Extremamente necessária para fomentar nos gerenciadores a responsabilidade e a transparência com recursos públicos” (A11).

“*Eu sou apaixonada por esse tema, accountability, eu acho que é o empoderamento, né, da sociedade perante as políticas públicas a ela se apropriar da política pública exigir a sua melhora [...] eu acho que no Brasil, com todo, e no geral das políticas públicas, a gente ainda tem muito a aprender*” (A1).

“*[...] eu vejo assim, se a gente separar pelo menos em dois universos: o universo local, o universo da política de maneira mais amplo. No contexto local ou seja a execução do dinheiro pela comunidade escola e tal, o que eu enxergo em questão da accountability, eu acho que vai variar muito com perfil de cada gestor [...] No contexto mais amplo, no programa PDDE no contexto nacional, em que o FNDE tem um papel de gestor, eu já acho tem pontos favoráveis em termos da accountability, tem sistema de contas que é transparente, que é público, todas as informações públicas, [...] o fato que você têm o SIGPC público, este portal que você consegue consultar todos os repasses que são feitos para as escolas*” (A4).

**Subcategoria: Prestação de contas**

“*Porque eles sabem que que é um recurso público que eles vão né que isso aí vai ser cobrado então é até isso provoca [...] que é o medo de gastar. Então essa questão de saber que tem que prestar contas*” (A2).

“*Medo de gastar errado e não conseguir prestar contas*” (A8).

“*O primeiro é o medo de achar que tá errado, e aí ele fica ali, e esse medo em alguns casos acaba paralisando a pessoa*” (A9).

“*Vejo como satisfatórios os programas [...] são recursos destinado à escola, pois oferecem certa autonomia aos gestores, porém ainda existe muita burocracia, o que dificulta a prestação de contas e os recursos são inferiores às necessidades da escola*” (A10).

“*Eu diria que a maior dificuldade envolve isso, a questão operacional, burocrática, documentação, que dá um trabalho de ser executado, essa é a maior dificuldade é lidar com isso tudo. Isso é a maior dificuldade. Ainda observar as normas e os prazos. Os prazos são problemas para muitos lugares, principalmente para as secretarias estaduais, por exemplo no [...] ficou um bom tempo com escolas em inadimplência porque não conseguiam analisar as prestações de contas*” (A3).

“*[...] uma conta simples, quantas escolas que a gente tem, que recebem o dinheiro, 120 mil por baixo. Na minha época tinham 350 mil prestações de contas, tem escola que tem cinco contas, 350 mil prestações de contas, cada prestação tem que preencher formulário, nota fiscal, pesquisa de preço, todo aquele ritual. Imagina o que ele gasta de tempo para fazer prestação de contas? Só o PDDE consome, se as nossas estimativas estiverem corretas, sei lá, cerca de 30 milhões de horas de serviço das pessoas, o que poderia ser feito para reduzir isso?*” (A3).

“Na minha avaliação é o quê? É essa revisão de processos, primeiro, teria que revisar esses processos todos para diminuir essa dificuldade. Será que precisa realmente deste formulário? Será que esta informação realmente é útil para alguma coisa? Será que é preciso mandar esse tanto de coisa, documentação? Será que é obrigatório, ou seja, revisar esse processo de prestação de contas? Segundo, [...] transformação digital, tem que ter um sistema que orquestra isso tudo, que integra as coisas, reduza tempo de forma que vai fluindo o processo de execução, então muita coisa poderia ser analisada automática. Não precisava ter o cara da prefeitura entende analisando, muitas coisas poderiam ser checadas cruzando dados, entende, simplificando. [...] Então se tivesse um sistema, o próprio SIGPC, se ele chegasse até o nível da escola integrando informação, buscando dados da nota fiscal eletrônica para pessoa, não precisar ficar com papel para lá e para cá, gerando uma série de controle, no próprio curso da execução. Aí, quando chegasse no final do ano para prestar conta, estaria tudo pronto, o sistema mesmo já estaria monitorando. Uma coisa simples de entender. Imagina, ele ganhou lá 20 mil reais, se ele fez uma despesa de 5 mil reais. A gente sabe que ele fez porque está na base do banco de dados do Brasil e o FNDE tem acesso a elas. É possível saber que ele gastou 5 mil reais. A questão é que se ele gastou 5 mil, o sistema de prestação de contas já deveria estar disponível para ele, e já deveria alertá-lo e comunicar: “Olá identificamos que você fez uma despesa de 5 mil reais, gentileza fazer upload, preencher as informações de nota fiscal, anexar as pesquisas de preço, etc., o CNPJ do fornecedor, tá bom. Porque aí tudo fluiria tranquilamente, quando chegar no final do ano, tudo pronto” (A3).

### Subcategoria: Controle Social

“Vejo como precário esse Controle Social devido alguns fatores, um é o desconhecimento da importância [...]; outro é a falta de tempo das pessoas” (A11).

“O controle social feito pela comunidade ainda é pequeno, precisa ser de forma clara esclarecedora, é bom que comunidade escolar fique a par dos gastos dos recursos” (A6).

“Eu coloco que ainda é muito tímida, né. Há duas tendências: aquela comunidade que está presente na unidade escolar, ela confia muito no diretor, deixa a critério dele por dois motivos: para não envolver e não ter trabalho, eles acham que a responsabilidade do diretor aquela comunidade externa que são as mães, os pais né, eles ficam muito alheios inclusive da educação dos meninos, se eles estão alheios na educação dos meninos, dos próprios filhos. Você acha que eles vão querer participar desses assuntos? Tanto que é procurar agulha no palheiro, quem quer ser membro da Unidade executora, quem quer fazer parte do conselho escolar né” (A9).

“Eu acho que na experiência que a gente teve, ele variava, [...], de acordo com a forma como o gestor conduz, então ele pode ter sim um nível mais ou menos de participação. O próprio modelo do PDDE, ele favorece a participação. Porque é previsto lá que ele tem que fazer a ata, com a participação pelo menos a participação dos membros do colegiado escolar então o arranjo do PDDE foi feito para favorecer isso, entende agora se é feito ou não? É feito sim! Há lugares que tem uma cultura participativa, a região sul mesmo, já tem uma cultura participativa mais arraigada que outros lugares. No geral a gente via sim, via muito na documentação tinha a assinatura de todo mundo, geralmente tinha sim um núcleo de 3, 4 ou 5 pessoas mais envolvidas nesse processo” (A3).

“Percebi, tem grande diferença de escola para escola também, aquele ponto que te falei: o diretor que é dono da escola, e tem o diretor que é da escola, da comunidade, o controle social funciona, que eu vi controle social funcionando, este que tem o controle social funcionado estão bem, tem lá seus errinhos, os municípios aprovam as prestações de contas. Desta forma, o controle social é uma grande sacada, eles conseguem fazer andar o processo” (A4).

“Algumas comunidades participam muito definindo o que querem, o que não querem, participam da reunião para definição das prioridades, quando a comunidade diz: “vamos lá diretor, cadê”. Em algumas comunidades isso acontece, em outras não em outras. É muito difícil mesmo” (A7).

“Eu acho que tá melhorando [...] a proposta do Clique escola [...] Eu tenho no meu celular, você pode ter, qualquer um pode ter, e pode ter acesso a um monte de dados lá, então e aí no Clique escola, inclusive e a ideia é [...] colocar a percepção dos pais, percepção dos alunos e com isso cada vez mais fortalecendo a participação social e o participação dos pais e alunos” (A1).

Fonte: Elaborado pela autora.