

A execução do PDDE na região Nordeste do Brasil e o desempenho gerencial das escolas (2020-2022)

The execution of the PDDE in the Northeast region of Brazil and the management performance of schools (2020-2022)

La ejecución del PDDE en la región Nordeste de Brasil y el desempeño de la gestión de las escuelas (2020-2022)

Magna França¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Vitor Sergio de Almeida²

Universidade do Estado Minas Gerais

Resumo: O artigo analisa o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), programa federal para a descentralização financeira, o qual realiza transferência de recursos diretamente para as escolas da Educação Básica públicas. Há análise dos resultados das avaliações do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe), da região Nordeste do Brasil, no período 2020-2022. A pesquisa quantitativa traz um questionário objetivo respondido por 869 educadores por meio do *google forms* com representantes das Unidade Executora (UEX) de escolas participantes, logo, houve a construção e a reflexão acerca de nove gráficos. O instrumento qualitativo, em forma de uma entrevista semiestruturada, proporcionou uma análise da trajetória dos repasses do PDDE, contemplando variáveis como: execução dos recursos recebidos, dificuldades operacionais para a captação dos recursos e ou prestação de contas, gestão participativa e as configurações espaciais. Um modelo de gestão participativa moldado na flexibilidade, descentralização e participação dos atores no processo educacional é o paradigma para a gestão pública como forma de responder aos desafios de melhoria do uso dos recursos financeiros. Os resultados apontam informações positivas em vista do reconhecimento da importância das ações do programa, possíveis efeitos, condições de execução, prestação de contas em tempo hábil e diminuição das dificuldades de operacionalização pela UEX. Eleva-se a importância dos gestores na realização do planejamento, disposição das prioridades e acompanhamento da execução das ações.

Palavras-chave: PDDE; Desempenho gerencial; Descentralização; Nordeste.

Abstract: This article analyzes the Direct Money to School Program (PDDE), a federal program for financial decentralization that transfers resources directly to public elementary schools. It analyzes the results of evaluations by the Collaborating Center for Support for Monitoring and Management of Educational Programs (Cecampe) in the Northeast region of Brazil, in the period 2020-2022. The quantitative research includes an objective questionnaire answered by 869 educators through Google Forms with representatives of the Executive Unit

¹ Doutora em Educação; professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: magnafrn@yahoo.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1964589133589645>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4756-0991>.

² Doutor em Educação; professor da Universidade do Estado Minas Gerais (UEMG), Unidade de Ituiutaba, Minas Gerais, Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão, Trabalho e Políticas em Educação (GesTraPol). E-mail: vitor.sergio@hotmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2112854611217382>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1019-9706>.

(UEx) of participating schools, thus creating and reflecting on nine graphs. The qualitative instrument, in the form of a semi-structured interview, provided an analysis of the trajectory of PDDE transfers, covering variables such as: execution of the resources received, operational difficulties in raising funds and/or reporting, participatory management, and spatial configurations. A participatory management model based on flexibility, decentralization and stakeholder participation in the educational process is the paradigm for public management as a way to respond to the challenges of improving the use of financial resources. The results indicate positive information in view of the recognition of the importance of the program's actions, possible effects, implementation conditions, timely accountability and reduction of operational difficulties by the UEx. The importance of managers in carrying out planning, arranging priorities and monitoring the implementation of actions increases.

Keywords: PDDE; Managerial performance; Decentralization; North East.

Resumen: El artículo analiza el Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), un programa federal de descentralización financiera, que transfiere recursos directamente a las escuelas públicas de Educación Básica. Se analizan los resultados de las evaluaciones del Centro Colaborativo de Apoyo al Seguimiento y Gestión de Programas Educativos (Cecampe), en la región Nordeste de Brasil, en el período 2020-2022. La investigación cuantitativa trae un cuestionario objetivo respondido por 869 educadores a través de Formularios de Google con representantes de la Unidad Ejecutora (UEx) de los colegios participantes, por lo que se realizó la construcción y reflexión sobre nueve gráficos. El instrumento cualitativo, en forma de entrevista semiestructurada, proporcionó un análisis de la trayectoria de las transferencias del PDDE, abarcando variables como: ejecución de los recursos recibidos, dificultades operativas en la captura de recursos y/o rendición de cuentas, gestión participativa y configuraciones espaciales. Un modelo de gestión participativa basado en la flexibilidad, la descentralización y la participación de los actores en el proceso educativo es el paradigma de la gestión pública como forma de responder a los desafíos de mejorar el uso de los recursos financieros. Los resultados apuntan a informaciones positivas en vista del reconocimiento de la importancia de las acciones del programa, posibles efectos, condiciones de ejecución, reporte oportuno y reducción de dificultades de operacionalización por parte de la UEx. Aumenta la importancia de los directivos a la hora de llevar a cabo la planificación, establecer prioridades y supervisar la ejecución de las acciones.

Palabras clave: PDDE; Desempeño gerencial; Descentralización; Noreste.

Recebido em: 28 de março de 2024

Aceito em: 26 de novembro de 2024

Introdução

Dentro da grande área do financiamento educacional, neste artigo, ganha-se relevo a temática do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Diante dos dados colhidos, via Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe), sob a regional do Nordeste brasileiro, emerge a seguinte problemática: Os repasses de recursos do PDDE contribuem para a elevação do desempenho gerencial da

escola? O objetivo geral consiste em refletir se tais recursos proporcionam, mediante uma estruturação financeira, uma melhoria do índice de gestão e da aprendizagem escolar.

Para responder à pergunta problema e atingir o objetivo central, assevera-se que houve uma abordagem quantitativa e qualitativa. Enaltece que as duas abordagens ocorreram por intermédio de um contacto da gestão do Cecampe com membros escolares da região Nordeste.

Sobre a parte qualitativa, eleva-se a aplicação de um questionário, aplicado com 989 respondentes voluntários, que militam com o tal programa. Esse questionário permaneceu disponível na rede mundial de computadores, via *google forms*, com identificação do perfil desse respondente, durante 43 dias, no período entre agosto e setembro de 2022. Os resultados foram transferidos para um banco de dados, os quais foram disponibilizados em forma de gráficos. O questionário contemplou nove questões de livre marcação e enunciados diferentes para esse estudo. Por meio de uma modelagem estatística, visa-se mensurar a contribuição do PDDE para a elevação do desempenho gerencial das escolas, desse modo, identificando possíveis mudanças institucionais na execução do programa.

Ainda no bojo da metodologia, elencou-se uma abordagem qualitativa mediante a coleta e a análise de dados advindos de entrevistas semiestruturadas *in loco* com gestores e entidades executoras do PDDE. Os depoimentos proporcionaram uma análise da trajetória dos repasses do PDDE por escola, contemplando variáveis como execução dos recursos recebidos, conhecimento do programa, perspectivas de possíveis efeitos sobre o desempenho escolar, dificuldades operacionais para a captação dos recursos do programa, prestação de contas, gestão participativa e configurações espaciais dessas variáveis.

Empreendida uma contextualização da temática, do problema, da objetivação e do arcabouço metodológico da referida pesquisa, torna-se elementar, agora, realizar um breve apanhado histórico a fim de compreender a origem e o desdobramento do PDDE. Dito isso, expõe-se que, a partir dos anos de 1990, há um período de intensos problemas de ordem socioeconômica, administrativa e de organização do Estado brasileiro (Almeida, 2019). Para superar essa crise, o governo alavancou uma reforma de viés conservador, sustentada em ideias neoliberais, em que, destacadamente, o Estado passa a favorecer o grande empresariado e a ser acriticamente pró-mercado.

Essa reforma consistia em resolver a crise fiscal do Estado em face do poder dos estados nacionais de formular políticas macroeconômicas, desse modo, intencionava-se a ampliação da arrecadação fiscal, estancar o endividamento decorrente de gastos superiores às receitas e intensificar o processo de globalização (Cabral Neto, 2009). Mediante esse contexto, elevam-se, então, novas formas de organização e de gestão, como o

redimensionamento do papel do Estado, a redução dos gastos públicos na área social e o implemento do modelo de administração de gerenciamento (Abrucio, 2003).

Os pensamentos de Quirós (2006) indicam que a responsabilização pelos resultados na administração pública se sustenta na avaliação *ex post* das políticas e dos programas para, destarte, medir o desempenho e exigir prestação de contas dos funcionários públicos responsáveis, tanto pela execução como pelos resultados obtidos. Pressupõe-se a confrontação entre as metas estabelecidas e os resultados atingidos. Porém, não se deve centrar à atenção somente em instrumentos, conceitualmente, rigorosos de controle, e sim em avançar, simultaneamente, no desenvolvimento de uma cultura pública, a qual é capaz de assimilar as mudanças e garantir a própria institucionalização. Para Quirós (2006, p. 167) “[...] a responsabilização pelos resultados incorpora a participação social como um meio para o aperfeiçoamento da democracia representativa”.

O modelo gerencial introduz no setor público a lógica da produtividade existente no setor privado, logo, o controle está em gastar bem os recursos financeiros, buscar ganhos de eficiência e obter mais resultados com menos recursos. Essas tendências primam pelo incentivo às parcerias, adoção de mecanismos de avaliação de desempenho e maior autonomia em todos os níveis hierárquicos, enfim, eleva-se a horizontalização da gerência e do processo decisório, obtida com a descentralização (Cabral Neto, 2009). Deixa-se claro que o jogo de persuasão é sedutor, uma vez que pregar a maior eficiente do Estado é oportuno, porém, deve-se sobrelevar os verdadeiros interesses (lucro empresarial e o mínimo envolvimento do Estado na efetivação dos serviços públicos), a forma de execução da reforma (abandono e sucateamento dos bens públicos) e a responsabilização (quantitativa e unilateral) do servidor público diante de uma deficitária prestação de serviço (Almeida, 2019).

Sob a matriz gerencialista, implementaram-se documentos educacionais sob o foco de maior eficácia do uso dos recursos financeiros, como o Planejamento Estratégico da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (PES) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), ambos inseridos, *a posteriori*, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007), do governo federal. Nesse contexto, ganha-se relevo o PDDE, criado em 1995 (durante a tal reforma neoliberal do Estado brasileiro).

O PDDE é a síntese da reforma do Estado brasileiro, assim, pautando-se no discurso de uma gestão descentralizada (pedagógica, administrativa e financeira) por meio da participação social e da colaboração entre governos e comunidades locais, fortalecendo a autonomia escolar. Não obstante, destaca-se os ideais de gerenciamento e cobrança por resultados.

Em 2018, sob a onda avaliativa, via acompanhamento gerencialista, O PDDE é correlacionado com o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES), criando o

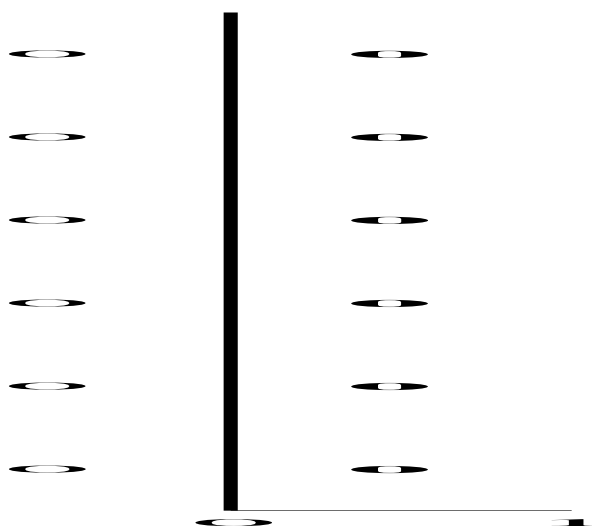
PDDE-IdeGES, o qual apresenta os indicadores de: adesão, execução e prestação de contas das escolas brasileiras. A exemplo de outros planos e programas, o PDDE volta às atenções para os estudantes (cliente/consumidor) em face de pretensas melhorias das questões educacionais.

Destaca-se que, mesmo em meio ao gerencialismo, há intenção de acompanhar, aperfeiçoar e dar uma vertente formativa ao programa. Sendo assim, é validada a criação de representatividade em instituições de nível superior públicas, com o objetivo de ajudar as escolas no trato do PDDE. Nesse cenário, é disposto o Cecampe, com uma subsele no Nordeste, tendo a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como centro de análise das ações. Salienta-se que, nessa empreitada, existe o apoio técnico e financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Enfim, o PDDE nasce em contexto gerencial, contudo, cresce mediante marcas formativas e de ativa participação social, sob o viés de melhoria da educação pública.

Os resultados apontam positividade do PDDE nas unidades escolares

Os resultados alcançados são frutos de estudos e debates relacionados ao PDDE, postos pelos educadores estaduais e municipais dos estados da região Nordeste e representantes das Unidade Executora (UEX).

Gráfico 1 – Período em que a escola aderiu o PDDE.

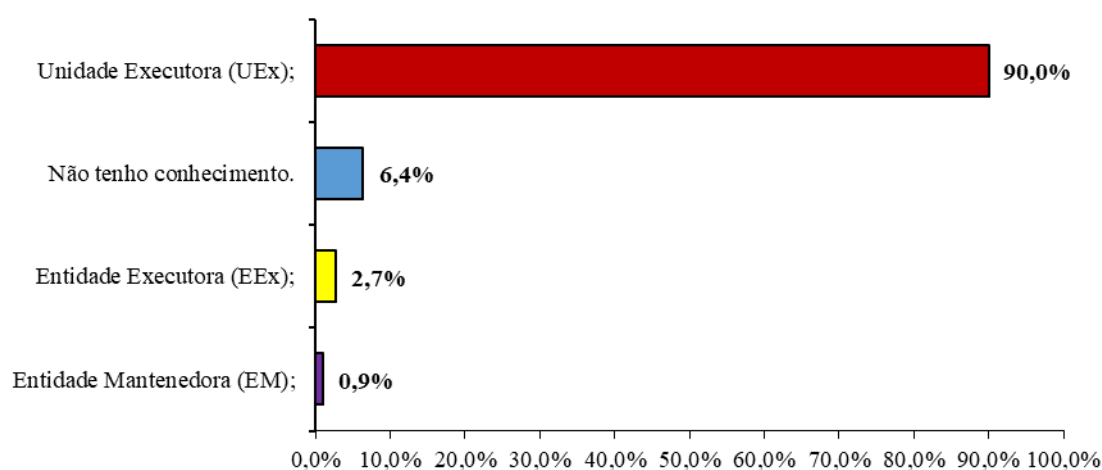


Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtSBfD97>.

No Gráfico 1 é visto o período em que a escola aderiu ao PDDE, somente como programa básico (recursos direcionados para manutenção e aquisição de material permanente) sem ações agregadas, por força de uma resolução do Conselho Diretor do

FNDE/MEC. No questionário foram postas seis opções, sendo cinco intervalos (por ano), mais a opção “Não tenho conhecimento”. Esta opção obteve 42,8%, do total de 100%, justificando, assim, que os respondentes desconhecem o período correto de criação da UEx, órgão com identidade própria, com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Ressalta-se que o período de maior concentração de resposta foi de 1995 a 1999, o qual ficou com 18,8%, entendendo, desse modo, que os ideais da reforma do Estado influenciaram na adesão. Observa-se, também que os demais quatro períodos estão em uma escala decrescente porque os primeiros anos foram de grande adesão, o que significa o pronto interesse da comunidade escolar em gerir os recursos (descentralização dos recursos pelo FNDE via UEx).

Gráfico 2 – Órgão de recebimento dos recursos do PDDE.

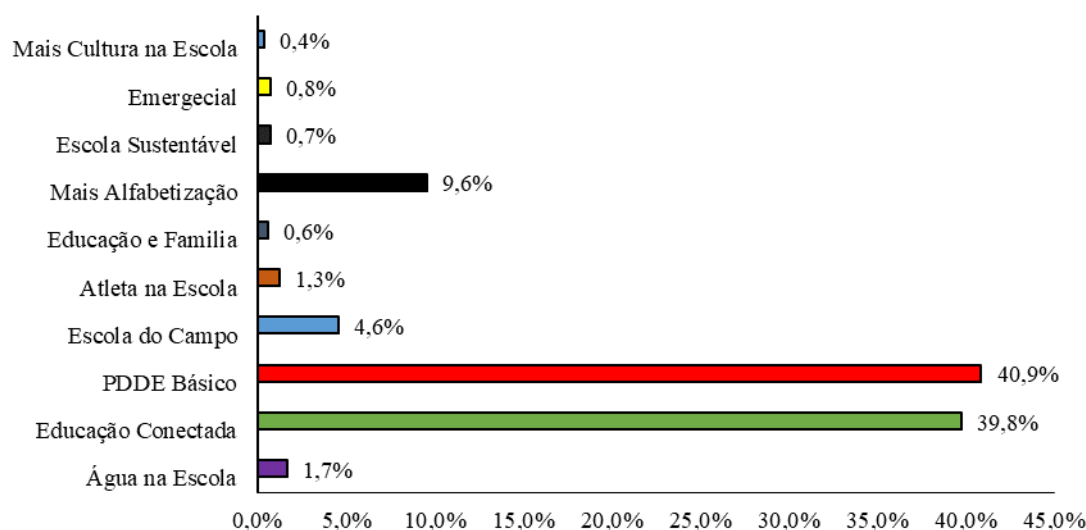


Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtsBfD97>.

O Gráfico 2 apresenta o conhecimento dos respondentes sobre os principais órgãos públicos, que tem autonomia para receberem as transferências de recursos do FNDE/MEC. Tais unidades e entidades possuem condições de gerir os recursos e fazer prestações de contas dos recursos públicos. Ressalta-se que elas precisam possuir CNPJ e se constituírem como entidades mantenedoras com registro em cartório. Os integrantes são representatividades dos segmentos escolares, votados em assembleia, para exercerem os cargos que pleitearam. É instituído a UEx em escolas com mais de 50 alunos, já a Entidade Executora (EEx) é integrante da estrutura administrativa das secretarias de educação para atender às demais escolas. Observa-se que quase a totalidade dos respondentes conhecem a experiência da Unidade Executora, ou seja, 90,0% deste público. A média de 6,4% respondeu que “Não tenho conhecimento”, o que requer estratégias a fim deles terem acesso a tal conhecimento. Com relação à Entidade Executora, apenas 2,7% fizeram a pontuação, o que também denota a necessidade de políticas de divulgação acerca dela. A menção a Entidade

Mantenedora (EM) foi baixa, menor que 1%, expõe-se que ela é uma entidade privada sem fins lucrativos, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial. Defende-se que a Uex, a EEx e a entidade mantenedora precisam ter os respectivos campos de atuação mais explicados, uma vez que são órgãos vitais na estruturação do PDDE.

Gráfico 3 – Distribuição das ações integradas do PDDE existentes nas unidades escolares.



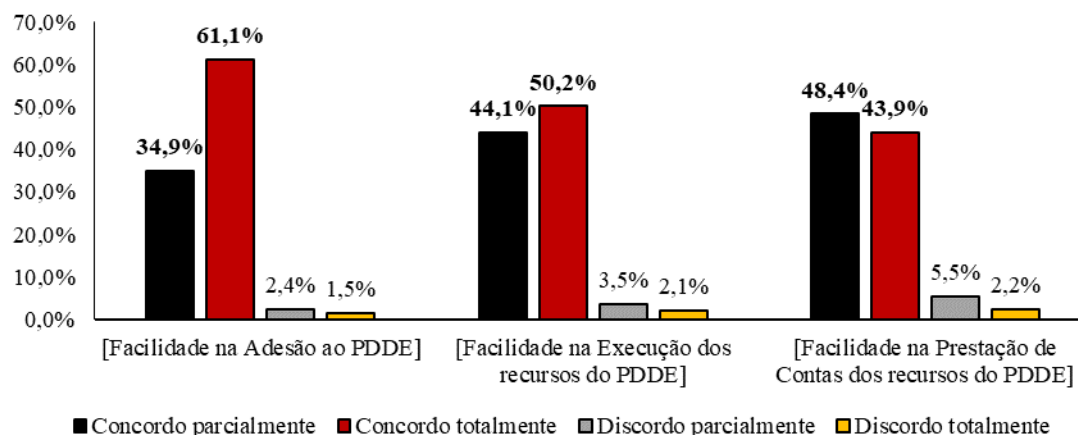
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdT5BfD97>.

Por meio do Gráfico 3, percebe-se que o PDDE se caracteriza como uma primaz estratégia de descentralização de recursos e de responsabilidades. No gráfico é apresentado dez planos ou programas oriundos do FNDE/MEC (ações do PDDE), que foram absorvidos e desenvolvidos pelas escolas. Ocorreu o acréscimo, durante o contacto com os depoentes, de mais dois, sendo eles: Emergencial e Educação e Família. Inicialmente, o programa foi criado com a nomenclatura de PDDE básico, que perdura até o momento, tendo a maior porcentagem, 40,9%. A Educação Conectada (um projeto popular com tentativa de implementação em todas as escolas públicas) é recente, mas, mesmo assim, recebeu a menção de 39,8% dos educadores. O Mais Alfabetização (com foco em alfabetizar, ou seja, uma importante ação no Ensino Fundamental I) foi pontuado por 9,6%, a terceira maior porcentagem.

Nos dizeres de Oliveira, Fonseca e Toschi (2004), escolas gerenciadas se voltam para a diretividade, burocratização e controle do trabalho escolar. O PDDE com mais de dez ações agregadas a ele, cada uma com características diferenciadas, mostra que é

complicado para os integrantes das escolas mensurarem a importância e o reflexo dele perante o índice de aproveitamento escolar. É preciso saber como cada uma dessas ações do PDDE foi inserida no contexto escolar, como envolveu os diferentes sujeitos e como modificou a organização e o trabalho escolar, pois, exige-se uma ação de planejamento coletivo e interdisciplinar para o sucesso do projeto. Em suma, há um controle numérico excessivo dos resultados das avaliações (resquício da reforma do Estado brasileiro nos idos de 1995) dos planos e programas, levando o gerencialismo (típico das ações do neoliberalismo) para o cotidiano das escolas. Nessa proporção, o aparato qualitativo (o valor formativo) das ações é secundarizado.

Gráfico 4 – Avaliação da gestão do Programa, quanto à facilidade na adesão, execução e prestação de contas do PDDE.



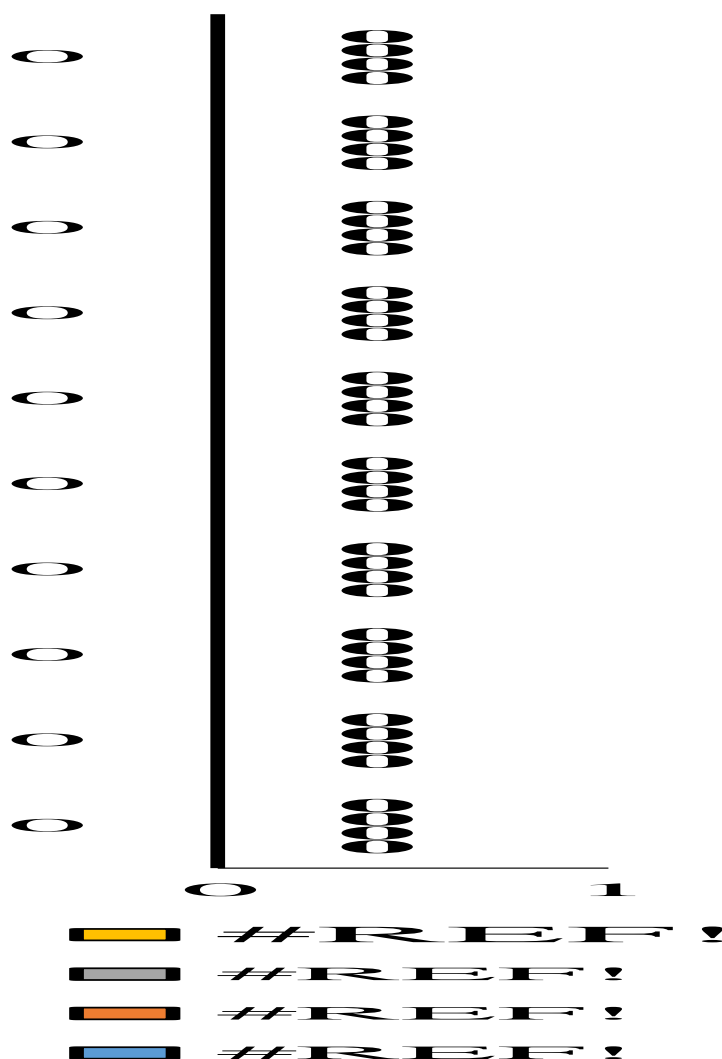
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtdSBfD97>.

O Gráfico 4 demonstra as condições da experiência da escola relativa à gestão (operacionalização) do PDDE considerando as três etapas de evolução (facilidade na adesão, na execução e na prestação de contas): “Concordo totalmente” (preto), “Concordo parcialmente” (em vermelho), “Discordo parcialmente” (na tonalidade cinza), “Discordo totalmente” (amarelo). As três etapas são pré-requisitos como referência no índice de análise (Brasil, 2020). É atribuído à gestão desse programa uma classificação variante consoante a nota final obtida em até cinco níveis.

Na análise do referido gráfico, sobre o desempenho do programa nas escolas, observa-se que na etapa adesão o “Concordo totalmente” recebeu o maior índice de pontuações, 61,1%, seguido de “Concordo parcialmente” com a porcentagem de 34,9%. Já os outros dois conceitos apresentaram baixas porcentagens. Em relação a execução dos recursos, 50,2% disseram que concordam plenamente com a operacionalidade e 44,1% concordam

parcialmente. Em um terceiro momento está a etapa de prestação de contas, com posição inversa das anteriores, destaque para as respostas de “Concordo parcialmente” com 48,4% e “Concordo plenamente” com 43,9%. Destarte, observa-se uma média proporcional bem equilibrada nas facilidades de execução das três etapas. Percebe-se, então, que a ideia vigente que é, relativamente, fácil aderir ao programa, o usufruto dele é visto como executável, contudo, a parte final, que é a prestação de constas, há a maior burocracia – dificultadores.

Gráfico 5 – Avaliação sobre os principais obstáculos associados a execução do Programa.



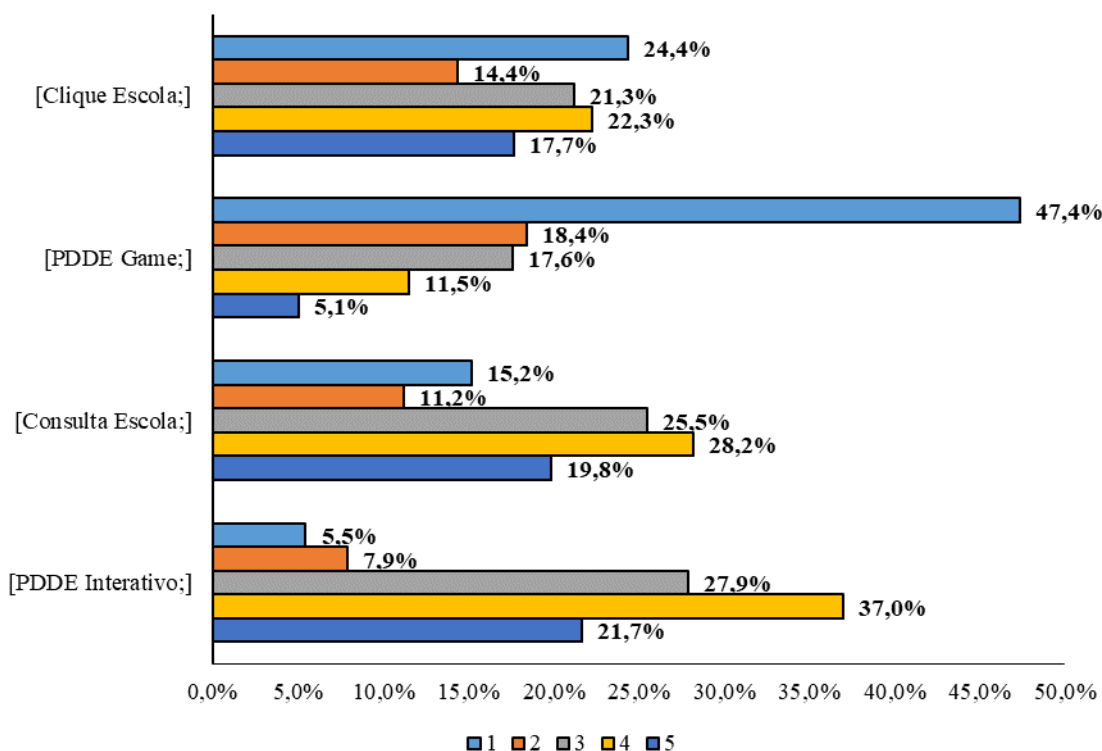
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtSBfD97>.

O Gráfico 5 apresenta dez alternativas, as quais avaliam a experiência dos respondentes acerca da execução dos recursos (recebidos pela quantidade de alunos matriculados em cada unidade escolar). Essa execução consiste na segunda etapa de avaliação feita pelo PDDE-IdeGES. No questionário, adotaram-se as seguintes possibilidades de

respostas: “Discordo totalmente” (em amarelo), “Discordo parcialmente” (na cor cinza), “Concordo totalmente” (em tom vermelho) e “Concordo parcialmente” (azul). Os aspectos a serem abordados em relação ao movimento desde o recebimento, planejamento e execução dos recursos recebidos são relacionados à aplicação e à interação da comunidade escolar, no gerenciamento dos recursos, com representatividade na UEx. Ressalta-se que ainda há critérios específicos, dentre eles, a prestação de contas em tempo hábil, pois, caso tal prestação não seja feita dentro do prazo, ocasiona-se o bloqueio de ações agregadas ao PDDE e, em consequência, a não liberação dos recursos (Brasil, 2020).

Considerando o movimento dos recursos, a liberação e a aplicação, pode-se observar que o indicador “Discordo totalmente” predomina do segundo ao oitavo indicador, em uma média de 48%, significando que não há dificuldades para lidar com os gastos dos recursos públicos. A Uex (ou outro colegiado) interagiu nas prioridades e no planejamento e gastos dos recursos, bem como, aplicando os recursos no tempo adequado. Em segundo plano vem o indicador “Concordo parcialmente” em uma média variável de 30%. Outrossim, essa interação e participação coletiva nas decisões das ações do PDDE, especificamente, na execução dos recursos, pauta-se nos princípios do processo de gestão democrática construído no cotidiano gestacional da escola, dentro de um quadro de correlação de forças entre o instituído politicamente e o construído democraticamente (França, 2005). A descentralização, estritamente, a financeira, é vista sob a perspectiva da tomada de decisões de forma conjunta, envolvendo atores que estimulem a experiência de um trabalho democrático na escola (França, 2005). Valoriza-se a gestão democrática, aquela constituída sob os pilares da participação, formação e autonomia, e não da burocracia e da responsabilização quantitativa.

Gráfico 6 – Experiência com as distintas ferramentas de planejamento e gestão do PDDE.



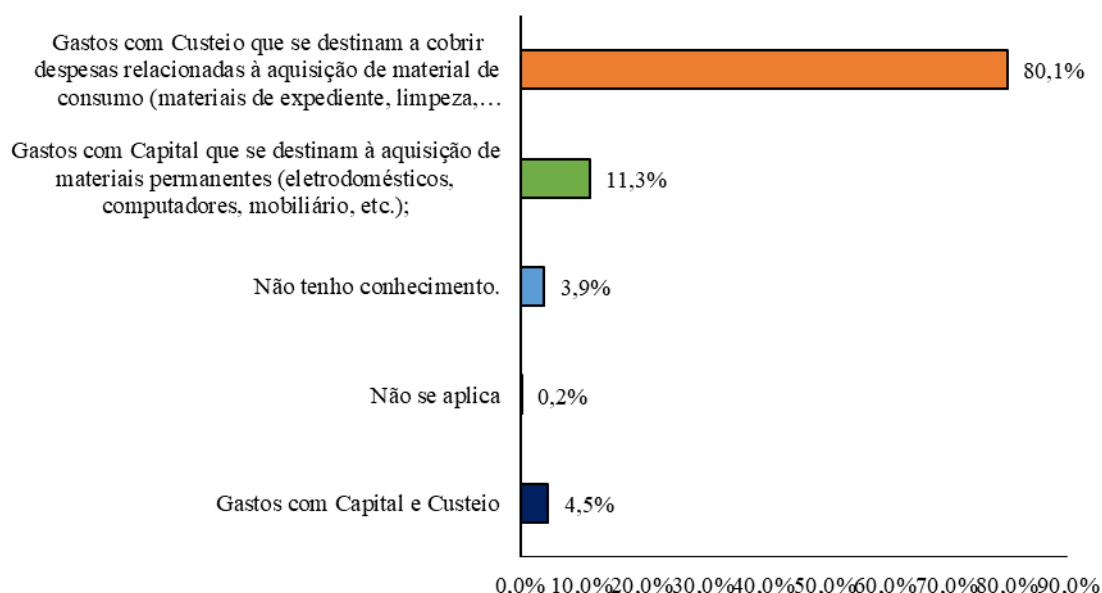
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google.forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtSBfD97>.
 Nota: A pontuação equivale a 1 “muito baixo” e 5 “muito elevado”.

A gestão educacional, na visão descentralizadora, envolve a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, especialmente, no planejamento, execução e avaliação das atividades e também no exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira do sistema de ensino (França, 2005). Essa participação garante um gerenciamento escolar autônomo, eficiente e transparente, e, por isso, os implementadores do PDDE devem ter experiências com as ferramentas de planejamento e gestão citadas no Gráfico 6, tais como: Clique Escola, PDDE Game, Consulta Escola e PDDE Interativo. Relacionando com a reforma neoliberal, empreendida pós-1995, nota-se que o aparato burocrático ainda existe, porém, o poder decisório da comunidade da escola ganha relevo. Enfim, mesmo sendo uma proposta de vícios neoliberal, o PDDE tem valorizado tais ações em um julgo de uma educação formativa.

Considerando a forma de avaliar a questão sendo o número 1 “muito baixo” e o 5 “muito elevado”, vê-se que a cor azul predomina as barras do gráfico, o que equivale ao conceito 5 para o uso do Game Escola, ou seja, “muito elevado”, equivalendo a 47,4% das pontuações. Em segundo plano, tem-se o PDDE Interativo com a barra na cor amarelo (37,0%) recebendo dos depoentes o conceito 4. Em terceiro plano, apresenta-se a Consulta

Escola, também com a barra em amarelo, apontando 28,2% com conceito médio. Os links apresentados pelo MEC oportunizam aos gestores consultas para a melhoria da gestão e do planejamento escolar. Como exemplo, cita-se o instrumento PDDE interativo que foi desenvolvido com o programa PDE Escola, mas, desde 2016, não era disponibilizado para as escolas. Hoje, ele proporciona oportunidade para a instituição organizar as necessidades e, assim, delinear planejamentos mais assertivos e consistentes com as respectivas realidades. Conclui-se, por sua vez, que os *links* para o acompanhamento do planejamento e gestão do PDDE estão sendo usados, preponderando o PDDE Game.

Gráfico 7 – Prioridade no uso dos recursos do PDDE na escola.



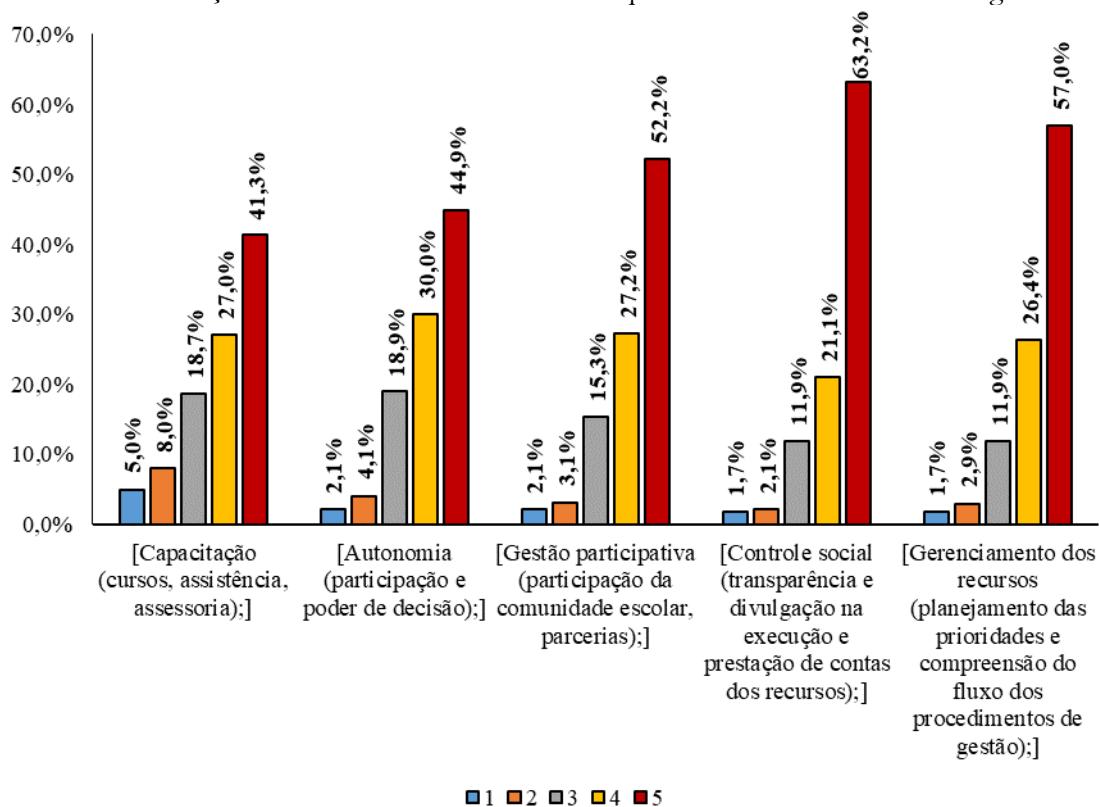
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdSBfD97>.

“A escola tem sido ao longo da história e permanece sendo a instituição social, por excelência. Essa excelência só se faz pelo conhecimento e interação do pedagógico com o contexto administrativo e financeiro do seu cotidiano”, diz uma coordenadora pedagógica, integrante da UEx da Escola Municipal Nossa Senhora da Apresentação de Natal, Rio Grande do Norte. Nas escolas da rede estadual de educação desse estado, nota-se que a prioridade é assinalada pelo material adquirido, pela Caixa Escolar, sendo a participação da comunidade nas deliberações outro ponto de relevância. A autonomia na aplicação dos recursos é destacada.

Outro depoente municipal, afirma que ocorre uma melhoria substancial no gerenciamento dos recursos. “O gerenciamento dos recursos diretamente pela escola (por intermédio da UEx) e com a assistência técnica e diretrizes do programa tem proporcionado

uma boa gestão [...]. O gerenciamento é participativo, com a presença dos pais e equipe da escola”, explica um técnico da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Norte. Sabe-se que a liberação dos recursos pelo FNDE, conforme os planos e programas, atendem à legislação orçamentaria, podendo ocorrer em duas categorias econômicas: Custeio (liberação maior dos valores) e Capital voltado para reformas, obras e aquisição de equipamento e material permanente. Assim, no Gráfico 7 é observado que o Custeio, 80,1% das respostas, denota maior operacionalização das metas dos planos e projetos. O gasto com capital apresenta somente 11,3%, o que é ratificável, uma vez que os gastos com obras e equipamentos tem custos menos elevados, logo, a receita é bem menor do que a disponível para Custeio. Por fim, menciona-se que alguns entrevistados apresentaram questionamentos relacionados aos entraves burocráticos, poucos recursos e as dificuldades nas tomadas de preços para atender além do mínimo das prioridades, especialmente, quando se faz necessário aplicar os recursos com urgência.

Gráfico 8 – Avaliação sobre os fatores determinantes para o bom funcionamento da gestão do PDDE.



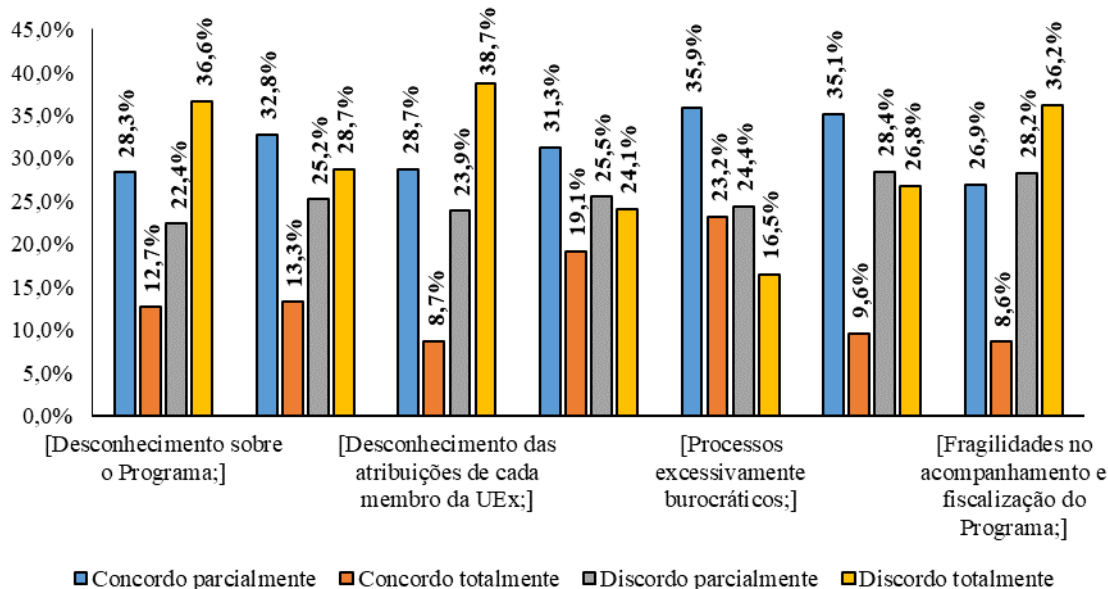
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdT5BfD97>. Nota: A pontuação equivale a 1 “muito baixo” e 5 “muito elevado”.

Alguns fatores interferem no sucesso da descentralização dos recursos financeiros do PDDE pensando no modo formativo e autônomo, em especificidade, à gestão, nos aspectos

de adesão, execução e prestação de contas. A UEx recebe recursos do FNDE/MEC por meio da fonte de contribuição social e do Salário-educação (Brasil, 2020). Caso a unidade executora mantenha fluxo de captação de recursos em parcerias com outros órgãos de apoio à Educação Básica, as prioridades elencadas devem obedecer aos mesmos critérios de prioridade (Brasil, 2020). Observa-se, entretanto, que a demanda é maior do que os recursos liberados e esses são escassos, dificultando o atendimento às prementes necessidades. “[...] mesmo havendo autonomia no gerir os recursos financeiros, apesar de algumas limitações administrativas, identificaram-se dificuldades na organização da documentação no cotidiano escolar, dados fundamentais para uma avaliação do trabalho integrado desenvolvido pelas escolas” (França, 2005, p. 36). Nessa realidade, faz-se uma análise no Gráfico 8 e se vê que o conceito máximo (5) predominou (coluna em cor vermelho), permanecendo em primeiro lugar de importância, sendo o Controle social com 63,2%. Em escala decrescente, tem-se: Gerenciamento dos recursos (57,0%), Gestão participativa (52,2%), Autonomia, participação e poder (44,9%) e Capacitação dos integrantes (41,3%). Entende-se que uma gestão precisa acompanhar os recursos, desde o planejamento até a prestação de contas (que devem ser aprovadas pelos órgãos superiores) para que, assim, o controle social cumpra o papel de integralizador e possa gerar efeito no ganho pedagógico.

Gerir os recursos financeiros com autonomia e racionalidade não significa o rompimento da gestão com a comunidade, porém, requer um momento de pura profissionalização por parte do educador-gestor, que, em alguns casos, devido à complexidade, costuma atribuir essa tarefa a terceiros (França, 2005). Para Oliveira, Fonseca e Toschi (2004), na contemporaneidade, uma das grandes conquistas educacionais é o valor perpassado à gestão financeira, considerando-a como o centro da gestão administrativa, o que gera suporte para que o processo pedagógico ocorra de modo amplo e crítico, sem que a parte financeira gere um maior desconforto.

Gráfico 9 - Avaliação sobre as principais causas de dificuldades em relação à operacionalização do PDDE



Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Opinião “Questionário Objetivo – Cecampe-NE (2022)”, constante no *google forms*. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtSBfD97>.

O PDDE foi a primeira e principal experiência de descentralização financeira no Brasil. Por meio dele é repassado recursos diretamente para a unidade escolar, via unidade executora, denominada em vários estados de Caixa Escolar. Existiram vários fatores que interferiam no sucesso da descentralização dos recursos financeiros do PDDE na Escola, entre eles, conforme estudos de França (2005): atraso na liberação e pouco tempo para aplicação dos recursos, recursos insuficientes, dificuldades na toma de preços, burocracia na aplicação dos recursos e prestação de contas, omissão de representantes quanto às atribuições, pouca participação da comunidade e falta de pessoal especializado para os serviços contábeis. O Gráfico 9 apresenta quatro indicadores (alternativas principais) de avaliação sobre possíveis causas de dificuldades na gestão do plano. São vários os fatores complicadores, inclusive, os recursos tecnológicos e a descentralização de responsabilidades do FNDE para os estados e municípios. No respectivo gráfico, nota-se que a avaliação é apresentada da seguinte forma e cores: “Concordo parcialmente” (na cor azul), “Concordo totalmente” (em laranja), “Discordo parcialmente” (no tom cinza) e “Discordo totalmente” (amarelo). Analisando essas pontuações, vê-se que, com quase 30 anos de existência do PDDE, muitas dificuldades foram amenizadas, primeiramente, ou seja, a maior menção ao “Discordo totalmente”, nesse caso, é boa, uma vez que mostra que, hoje, as principais dificuldades operacionais foram secundarizadas. Assim sendo, para 38,7% o “Desconhecimento das atribuições de cada membro da Uex” diminuiu, seguido pelo “Desconhecimento sobre o Programa” (36,6%) e “Fragilidades no acompanhamento e fiscalização do Programa” (36,2%).

Considerações finais

As informações obtidas nessa pesquisa, por meio da análise dos questionários e das entrevistas, retratam um quadro positivo de implementação e de desempenho do PDDE nas escolas do Nordeste do Brasil, embora as diferenças de resultados da implementação expressem diversas características de ordem organizacional, próprias das estruturas das escolas. Baseado em dados do Cecampe do Nordeste, houve a criação de nove gráficos, oriundos de um trabalho de campo aplicado com 989 educadores, sendo que eles, a partir de agora, são resumidos nos próximos parágrafos.

A concepção de modernização da gestão foi introduzida com acepção da reforma do Estado, a qual redefiniu estratégias gerenciais no bojo escolar. Os delineamentos relativos à gestão no campo empresarial fornecem as bases para o modelo de gestão educacional. O modelo de gestão gerencial está ancorado na transferência de responsabilidades de atividades e atribuições aos estados, municípios e instituições de ensino, porém com muita fiscalização e pouco autonomia.

O PDDE representa o modelo gerencial, que busca estabelecer uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade, orientado frente à racionalização, eficiência e eficácia. Ele envolve a transferência do poder decisório para Uex ou conselhos escolares, assim, fomentando a representatividade da comunidade por meio de estruturas colegiadas (tidas como democráticas). Por meio dele há transferência direta de recursos, mantendo o controle e a supervisão dos resultados pelos órgãos centrais, em consonância com os conselhos de controle social. Do ponto de vista institucional, tem-se uma maior descentralização da gestão educacional e a ampliação de espaços de decisão em nível dos estabelecimentos de ensino, não criando ingerência na gestão pedagógica. Todavia, ressalta-se que a fiscalização por parte do nível central é grande, sendo que é observado a supervisão, regulação da equidade, provisão de informações públicas e avaliação dos resultados.

O Gráfico 1 visa saber se os respondentes conheciam o período em que a escola onde trabalham fez a adesão ao PDDE. Prevaleceu a alternativa “Não tenho conhecimento”, havendo, pois, necessidade de melhor divulgação da data e do contexto histórico naquela escola.

Com relação à identificação do órgão que recebe recursos na escola, o Gráfico 2 elucida que a indicação da Unidade Executora é a de maior destaque. Vale ressaltar que ela tem quase 30 anos de criação nas escolas, como entidade autônoma, gestora dos recursos e responsável pela prestação de contas, logo, tal consolidação contribui para que que o público gestor a conheça.

No Gráfico 3 é observado uma relação de planos e programas que podem estar sendo desenvolvidos nas escolas, denominados de ações integradas do PDDE. Analisar esse gráfico demanda conhecer o perfil dos depoentes, considerando a função e espaço geográfico de atuação (zona urbana ou rural – educação do campo). Porém, a análise geral indica que o PDDE básico obteve a maior menção, sendo que o grande motivo é o fato dele estar presente nas escolas desde a institucionalização do programa, isto é, o tempo ajudou a consolidá-lo perante o público.

Ao refletir sobre a avaliação da gestão do programa, baseada nas três etapas (de adesão, execução e prestação de contas), por meio do Gráfico 4, percebe-se bons resultados. O indicador “Concordo totalmente” prevaleceu no bojo da adesão e da execução dos recursos, já o “Concordo parcialmente” predominou na prestação de contas.

O controle do acompanhamento dos recursos exige, previamente, o estabelecimento de prioridades bem evidentes, abrangendo a elaboração e a aprovação pelos órgãos competentes. A verificação das despesas em âmbito do sistema e da unidade escolar ocorre pelo acompanhamento dos processos de compras (licitação ou carta-convite) e concorrência pública. O controle social exige uma atuação permanente das unidades escolares durante a rotina. Não obstante, a prestação de contas ainda se depara com o excesso de documentos e normas rígidas no que tange a apresentação. Assim sendo, a satisfação total do desempenho do PDDE, por um determinado ente federado, é alcançada quando todas as três etapas (adesão, execução e correta prestação de contas) tiverem sido cumpridas.

O Gráfico 5 tem correlação com o Gráfico 4, pois trata da etapa da execução de recursos, assim sendo, os dados levantados quanto ao processo de execução dos recursos evidenciaram mais da metade das menções como satisfatória, o que sobreleva que os resultados apontam dificuldades diminutas na aplicação dos recursos públicos alocados.

No Gráfico 6 é objetivado conhecer a experiência dos respondentes sobre o uso das distintas ferramentas de planejamento e gestão do PDDE. Sabe-se que essas ferramentas têm distintas e variadas ações, sendo a mais conhecida pelos respondentes o PDDE Game, seguido do PDDE Interativo, Consulta Escola e Clique Escola. Todos os respondentes apresentaram experiências com essas ferramentas, o que é altamente positivo para um bom andamento do programa.

A prioridade no uso dos recursos do PDDE nas escolas é representada pelo Gráfico 7, então, nota-se que os depoentes demonstram terem conhecimento do que é “Despesas de Custeio e de Capital” e ou realizaram atividades que usaram recursos dessas categorias econômicas. Os planos de aplicação dos recursos por categoria econômica são aprovados em assembleia nas escolas, mas cada categoria econômica tem limitação de valores, considerando

que o FNDE tem normas e regras pré-estabelecidas sobre os valores de cada categoria. Já no ato do planejamento, as escolas têm conhecimento prévio sobre o montante orçamentário, em cada categoria econômica, irão receber para o ano subsequente.

O Gráfico 8 faz a avaliação de cinco principais fatores determinantes para o bom funcionamento da gestão do PDDE. O primeiro lugar ficou com a gestão financeira com destaque para o controle social, transparência e divulgação dos gastos e prestação de contas, acompanhado pelo gerenciamento dos recursos, o planejamento das prioridades e conhecimento do fluxo da gestão. Para o êxito da gestão do programa, torna-se necessário a participação dos diversos segmentos das escolas e, principalmente, da comunidade, como forma de garantir e respaldar a aplicação e prestação de contas dos recursos. Os outros fatores (capacitação do pessoal e participação da comunidade escolar e local) dão sustentação à gestão dos recursos dentro da tomada de decisões, destacadamente, no planejamento, execução e avaliação das atividades.

Avaliação sobre as principais causas de dificuldades em relação à operacionalização do PDDE são postas no Gráfico 9, nele existem quatro alternativas, as quais receberam as pontuações similares. A maior percentagem foi para discordar na totalidade acerca do “Desconhecimento das atribuições de cada membro da UEx”, ou seja, demonstra o valor de dominar as normas e ter disponibilidade para executarem as tarefas. Em segundo plano ficaram duas alternativas (com pontuações quase iguais), as quais tratam do discordar de modo total em relação as “Fragilidades do acompanhamento e fiscalização do Programa” e do “Desconhecimento sobre o Programa”. A descentralização financeira a cargo da Unidade Executora, tornou-se uma estratégica política e histórica consolidada no sistema educacional brasileiro. Sendo assim, torna-se imprescindível que as dificuldades e obstáculos postos precisam ser sanados para que os recursos saem dos caixas como ‘saldos acumulados’ e aplicados nas questões pedagógicas, com agilidade e pouca burocracia.

Ressalta-se, portanto, a importância dos resultados, cujos fatores merecem discussões pelos órgãos superiores e locais para a melhoria das diretrizes políticas de implementação do PDDE, proporcionando um gerenciamento financeiro eficaz e melhoria na gestão escolar. É preciso entender o PDDE como instrumento de apoio financeiro às questões pedagógicas, contribuindo com o índice positivo nas avaliações promovidas pelo MEC, em consonância com outras ações administrativas. Termina-se alertando que o gerencialismo não pode ganhar espaço frente a democratização e a autonomia da gestão, especialmente no contexto da unidade escolar.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luis. Os avanços e os dilemas dos modelos pós-burocráticos: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *A reforma do Estado e a administração pública gerencial*. 5ª. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ALMEIDA, Vitor Sergio de. *Políticas de avaliação externa no Ensino Médio: O Enem sob a perspectiva de discentes e docentes da escola pública*. 2019. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2019.2459> Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. *Especificação Técnica - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) MEC, 2020*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-deconteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=13873:especificacoes-2020>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino*. Liber Livro. Brasília: DF, 2009.

FRANÇA, Magna. *Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola*. Fundef. Natal: RN, Editora da UFRN, 2005.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

QUIRÓS, Mario Nora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; GRAU, Nuria Cunil. *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Cecampe Nordeste. FNDE. *Instrumento Entrevistas semiestruturadas sobre o PDDE (2022)*. Eixo Avaliação. Produto 1. Projeto Técnico: O Fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação, período 2021-2022. João Pessoa: UFPB, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Cecampe Nordeste. FNDE. *Instrumento Questionário Objetivo sobre o PDDE (2022)*. (google forms). Eixo Avaliação. Produto 1. Projeto Técnico: O Fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação, período 2021-2022. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <https://forms.gle/T5BCGnKbpdtsBfD97>. Acesso em: 21 jan. 2023.